

N° 427

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1989

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant règlement définitif du budget de 1987,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président*; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur*; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, *vice-présidents*; MM. Emmanuel Hamel, Jean-François Pintat, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires*; M. Maurice Blin, *rapporteur général*; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Jean Clouet, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Maurice Pic, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 506, 751 et T.A. 125.

Sénat : 395 (1988-1989).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	5
CHAPITRE PREMIER : Le contexte économique	7
I. Les hypothèses économiques du projet de loi de finances pour 1987	7
<i>A. L'environnement international</i>	<i>7</i>
<i>B. L'économie française</i>	<i>8</i>
II. La conjoncture en 1987	10
<i>A. La conjoncture mondiale</i>	<i>10</i>
<i>B. La conjoncture française</i>	<i>10</i>
CHAPITRE II : Les différentes étapes du budget de 1987	13
I. La loi de finances initiale pour 1987	15
<i>A. L'allègement des recettes</i>	<i>15</i>
1. Des allègements fiscaux importants	16
2. Les recettes non fiscales	17
3. L'augmentation des prélèvements sur recettes	17
<i>B. La maîtrise des dépenses</i>	<i>18</i>
1. Un freinage sensible des dépenses	18
2. Une clarification budgétaire	20
<i>C. La réduction du déficit</i>	<i>21</i>
II. La loi de finances rectificative	21
<i>A. Un léger accroissement du déficit des opérations définitives</i>	<i>22</i>
1. Les dépenses	22
2. Les recettes	23
<i>B. Une diminution du déficit des opérations temporaires</i>	<i>24</i>
1. Les charges	24
2. Les ressources	25

III. Les modifications réglementaires	25
A. <i>Les modifications affectant le montant des crédits</i>	26
1. Les reports de crédits	26
2. Les crédits ouverts sur fonds de concours	27
3. Les majorations de crédits liées à des plus-values de recettes	29
4. Les décrets d'avance	29
5. Les annulations de crédits	30
B. <i>Les modifications affectant la répartition et l'utilisation des crédits</i>	31
1. Les virements de crédits	32
2. Les répartitions de crédits	32
3. Les transferts de crédits	33
IV. Les modifications proposées par la loi de règlement	34
A. <i>Les ajustements de recettes</i>	34
1. Les recettes du budget général	35
2. Les recettes des budgets annexes	37
3. Les recettes des comptes spéciaux du Trésor	38
B. <i>Les ajustements de crédits</i>	38
1. Les ouvertures complémentaires du budget général ...	39
2. Les ouvertures complémentaires des budgets annexes .	41
3. Les ouvertures complémentaires des comptes spéciaux du Trésor	42
CHAPITRE III: Les résultats d'ensemble de l'année 1987	45
I. <i>Analyse générale du budget de 1987</i>	46
A. <i>Le budget général</i>	46
1. Les recettes	46
2. Les dépenses	50
B. <i>Comptes d'affectation spéciale et budgets annexes</i>	57
1. Les comptes d'affectation spéciale (opérations définitives)	57
2. Les budgets annexes	59
3. Les comptes spéciaux du Trésor (opérations temporaires)	60
II. <i>Le financement du déficit</i>	61
A. <i>Le besoin de financement brut</i>	62
B. <i>Les sources de financement</i>	62
C. <i>Comparaison avec l'exercice précédent</i>	63

CHAPITRE IV : Les principales observations de la Cour des comptes	65
I. Observations relatives aux modifications apportées au montant des crédits	66
A. <i>Sur les reports de crédits de l'exercice précédent</i>	66
B. <i>Sur les décrets d'avance</i>	66
C. <i>Sur les annulations de crédits</i>	68
D. <i>Sur les rattachements de fonds de concours</i>	69
II. Observations relatives aux modifications portant sur la répartition des crédits	69
A. <i>Sur les répartitions de crédits</i>	70
B. <i>Sur les transferts de crédits</i>	72
C. <i>Sur les virements de crédits</i>	72
III. Observations relatives à l'utilisation des crédits	73
A. <i>Sur les dépassements de crédits constatés dans le projet de loi de règlement</i>	73
B. <i>Sur les autorisations de "visas en dépassement" de crédits</i> .	75
C. <i>Sur les financements interministériels et les imputations irrégulières</i>	76
D. <i>Sur les interversions d'exercice</i>	76
DEUXIEME PARTIE : EXAMEN DU PROJET DE LOI	81
I. Audition de la Cour des comptes	83
II. Examen en Commission	87
III. Examen des articles	89
<i>Art. premier : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1987</i>	89
<i>Art. 2 : Recettes du budget général</i>	90
<i>Art. 3 : Dépenses ordinaires civiles du budget général</i>	90
<i>Art. 4 : Dépenses civiles en capital du budget général</i>	91
<i>Art. 5 : Dépenses ordinaires militaires du budget général</i>	92
<i>Art. 6 : Dépenses militaires en capital du budget général</i>	92
<i>Art. 7 : Résultat du budget général de 1987</i>	93
<i>Art. 8 : Résultats des budgets annexes</i>	93

<i>Art. 9 : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1988</i>	94
<i>Art. 10 : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1987</i>	95
<i>Art. 11 : Résultats des opérations d'emprunts pour l'année 1987</i>	96
<i>Art. 12 : Apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor</i>	96
<i>Art. 13 : Apurement du solde créditeur du compte de trésorerie "Application de l'accord franco-guinéen du 26 janvier 1977"</i>	97
<i>Art. 14 : Remise de dettes à la Guinée-Bissau faisant partie de la catégorie des pays en développement les moins avancés</i>	98
<i>Art. 15 : Gestions de fait - Reconnaissance d'utilité publique de dépenses</i>	99
<i>Art. 16 : Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1987</i>	100
IV. Comparatif	103
ANNEXE : Questionnaire de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement 1987	113
I. Liste des questions posées par la Commission des finances ..	114
II. Réponses de la Cour des comptes	116

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

CHAPITRE PREMIER

LE CONTEXTE ECONOMIQUE

Pour élaborer le budget, des hypothèses doivent être faites sur l'évolution probable de l'économie au cours de l'année d'exécution.

S'agissant de l'année 1987, les prévisions initiales étaient raisonnablement optimistes même si des incertitudes pesaient sur l'évolution de chacune des composantes de la croissance.

Aussi, le Sénat avait-il approuvé le cadrage macro-économique global du projet de budget pour 1987.

I. LES HYPOTHESES ECONOMIQUES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1987

Regroupées dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances, les principales hypothèses retenues pour 1987 étaient fondées sur la poursuite d'une croissance soutenue et plus équilibrée que l'année précédente.

A. L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Sous l'effet de l'acquis de l'année précédente de la baisse du prix du pétrole et de la baisse du dollar, la croissance mondiale devait s'accélérer et l'inflation se réduire.

Toutefois, cette évolution devait être d'ampleur limitée du fait de la réduction de la demande des pays exportateurs de pétrole et du maintien de la vigilance des politiques économiques dans les pays de l'O.C.D.E.

Une telle situation devait permettre aux nouveaux pays industrialisés (les quatre Dragons du Sud-Est asiatique) d'adopter un comportement d'importation plus dynamique, favorable à la reprise de l'expansion dans les autres pays industrialisés.

S'agissant de l'O.C.D.E., un clivage était établi entre les Etats-Unis, d'une part, où le moteur de la reprise devait être le rééquilibrage du commerce extérieur lié à la baisse du dollar et l'Europe, d'autre part, où la reprise était attendue de la stimulation de la demande interne par l'amélioration des termes de l'échange.

Le Japon, quant à lui, devait être affecté par deux éléments contradictoires : la baisse du prix du pétrole entraînant une réduction du coût des importations, devait améliorer son solde commercial mais, en sens contraire, la revalorisation du yen devait freiner les exportations.

De ce fait, un fléchissement de l'activité nipponne était attendu sans qu'elle ne s'écarte trop de la moyenne de la croissance des autres pays de l'O.C.D.E.

Cette situation d'ensemble assez favorable devait conduire à un redressement de l'investissement favorisé en outre par un taux d'utilisation des capacités de production élevé dans tous les pays et par une situation financière des entreprises nettement améliorée.

B. L'ECONOMIE FRANCAISE

Dans ce contexte, le gouvernement considérait que l'année 1987 devait être marquée par une croissance légèrement accélérée et surtout mieux équilibrée.

Principales hypothèses pour 1987
(variation de pourcentage de données en volume)

	Hypothèses 1986 (*)	Hypothèses pour 1987
P.I.B. marchand	2,5	2,8
Consommation des ménages	3,0	2,0
F.B.C.F. des entreprises non financières	4,1	5,0
Exportations	0,9	4,8
Importations	4,8	4,8
Prix à la consommation (moyenne)	2,4	2,0

(*) Hypothèses sur 1986 faites au moment de la préparation de la loi de finances pour 1987, soit au cours de l'été 1986.

Plusieurs facteurs expliquaient cette prévision :

- un tassement dans la croissance de la consommation des ménages était attendu ; elle devait progresser de 2 % en volume au lieu de 3 % en 1986, traduisant ainsi une décélération de la progression du pouvoir d'achat du revenu disponible (+ 1,8 %) après la hausse importante de 1986 (+ 3,1 %) ;

- une accélération de l'investissement des entreprises était, par ailleurs, prévue (+ 5 % en volume au lieu de 4,1 % en 1986) du fait de l'amélioration constatée, notamment depuis 1986, de la situation financière des entreprises ;

- le commerce extérieur enfin devait apporter une contribution nulle à la croissance (au lieu d'une contribution négative d'un point en 1986) sous l'effet d'une augmentation à un taux identique des importations (+ 4,8 %, taux égal à celui de 1986) et des exportations (+ 4,8 % au lieu de + 0,9 % en 1986). La vigueur de ces dernières était liée au contexte international plus porteur et aux conséquences de l'ajustement monétaire d'avril 1986.

En conséquence, la croissance devait atteindre un taux de 2,8 % en légère augmentation par rapport aux prévisions pour 1986.

Enfin, l'inflation devait connaître une nouvelle réduction passant de 2,4 % en 1986 à 2 % en 1987 sous l'effet conjugué d'une progression modérée du pouvoir d'achat des ménages et d'une hausse des gains de productivité. Cette prévision de décélération de l'inflation reposait, pour l'essentiel, sur des facteurs internes car l'économie française ne devait plus bénéficier, en 1987 aussi fortement qu'en 1986, du facteur externe de désinflation constitué par la baisse du prix du pétrole.

Dès l'origine, votre commission des finances avait émis son accord sur ces hypothèses économiques, en relevant toutefois le caractère optimiste des prévisions relatives aux importations.

Constatant le vieillissement de l'appareil productif français, dû en grande partie aux erreurs des années précédentes, votre commission avait, en effet, estimé que la reprise de l'investissement et des exportations risquait de se traduire par une croissance plus forte que prévu des importations.

II. LA CONJONCTURE EN 1987

A. LA CONJONCTURE MONDIALE

Les résultats, désormais connus de l'année 1987, ont confirmé dans l'ensemble la bonne tenue de l'économie mondiale mais aussi la persistance des déséquilibres financiers.

Si la croissance est restée modérée (3 % en 1987 au lieu de 2,8 % en 1986), elle s'est néanmoins nettement accélérée en fin d'année et ce, en dépit du krach boursier d'octobre.

L'inflation mondiale a été contenue à 3 % environ sauf aux Etats-Unis, où la baisse du dollar a provoqué une tension sur les prix dont l'augmentation a atteint 4 %.

Les déséquilibres financiers extérieurs américains se sont à nouveau creusés malgré une évolution favorable du solde commercial en volume; le déficit des transactions courantes des Etats-Unis s'élève à 154 milliards de dollars tandis que les excédents réunis du Japon et de l'Allemagne fédérale atteignent 130 milliards de dollars.

B. LA CONJONCTURE FRANCAISE

En 1987, la croissance française est restée soutenue (2,2 %) mais à un niveau cependant légèrement inférieur à celui de 1986 (2,5 %) ainsi qu'aux prévisions initiales (2,8 %).

(Variations de pourcentage de données en volume)

	Résultats	Hypothèses	Résultats
	1986	L.F.I. 1987	1987
P.I.B. marchand	2,0	2,8	2,2
Consommation des ménages	3,2	2,0	2,4
F.B.C.F. des entreprises non financières	4,0	5,1	4,9
Exportations	- 0,6	4,8	2,4
Importations	6,1	4,8	8,5
Prix à la consommation (moyenne)	2,7	2,0	3,1

Les facteurs de croissance se sont modifiés.

- Ainsi, on doit noter la poursuite de la reprise de l'investissement productif avec une accélération en 1987 par rapport à 1986 (4,9 au lieu de 4,0). En sens inverse, l'augmentation de la consommation des ménages s'est légèrement tassée par rapport à 1986 (2,4 % au lieu de 3,2 %) même si ce recul est moins fort que celui qui était initialement prévu (2,0 %).

Les résultats de la croissance confirment assez bien les prévisions initiales.

- En revanche, le commerce extérieur a connu une dégradation sensiblement plus importante que celle prévue initialement. Les estimations initiales prévoyaient, en effet, une contribution neutre du commerce extérieur à la croissance mais les résultats font apparaître, au contraire, une contribution négative de - 1,4 %

Cette situation résulte de la très forte poussée des importations (+ 8,5 % au lieu de 4,8 % prévu), qui confirme les craintes qu'avait émises le Sénat au moment du vote de la loi de finances de 1987 et de la faible augmentation des exportations (2,4 % au lieu de - 0,6 % en 1986 et de 4,8 % en prévision initiale 1987).

La hausse des importations a été induite par la tenue satisfaisante de la consommation des ménages et surtout de l'investissement alors que la faible augmentation des exportations reflétait la poursuite du mouvement des pertes de parts de marchés.

Cette dégradation du commerce extérieur est intervenue alors même que la facture pétrolière s'allégeait dans des proportions importantes.

Ainsi, le solde des échanges de biens manufacturés a été déficitaire de - 10,3 milliards, pour la première fois depuis 1969. Si l'on inclut le solde des services, le résultat est à peine positif :

+ 5,6 milliards de francs au lieu de + 5,2 milliards en 1986. Le solde des transactions courantes redevient négatif de - 24,5 milliards de francs après un excédent de + 20,5 milliards en 1986.

- L'objectif d'une hausse des prix de 2 % a été dépassé car les prix ont, en définitive, augmenté de 3,1 %.

• Toutefois, cette évolution est restée modérée et dans les limites de la hausse des prix moyenne de l'O.C.D.E. Elle a notamment permis de réduire l'écart d'inflation avec nos principaux partenaires commerciaux de 0,4 point.

- S'agissant enfin de l'emploi, la situation s'est légèrement améliorée sous l'effet d'un ralentissement de la croissance de la population active et de la stabilisation de la population employée après la baisse des années précédentes ; cependant, le chômage est resté à un niveau très élevé avec un nombre de 2.573.000 demandeurs d'emploi, soit un chiffre équivalent à celui de 1986 (2.574.000).

CHAPITRE II

LES DIFFERENTES ETAPES DU BUDGET DE 1987

Appuyée sur les hypothèses économiques précédemment rappelées, la loi de finances initiale pour 1987 avait été élaborée en vue d'assainir les finances publiques et de réduire l'endettement de l'Etat. De plus, le gouvernement voulait présenter au Parlement des lois de finances exécutées conformément aux prévisions.

L'évolution réelle de l'économie a permis au Gouvernement d'atteindre ces objectifs.

Ainsi, la loi de finances rectificative, votée par le Parlement en décembre 1987, a réduit légèrement le déficit initial, passé de 129,29 milliards de francs à 129,20 milliards, soit 2,44 % du produit intérieur brut.

La prise en compte des derniers ajustements, opérés par voie réglementaire ou dans le cadre du présent projet de loi de règlement porte maintenant ce même déficit à - 120,05 milliards de francs (1), soit 2,27 % du P.I.B. Ce déficit est en réduction de 7,1 % par rapport à la prévision initiale et en réduction de 14,9 % par rapport au résultat définitif de 1986.

(1) Hors opérations avec le Fonds monétaire international (+ 689 millions) et avec le Fonds de stabilisation des changes (- 17,81 milliards). S'il était tenu compte de ces opérations, le déficit serait de - 137,17 milliards de francs.

Loi de règlement 1987
Tableau récapitulatif d'ensemble

(en milliards de francs)

	Loi de finances initiale (1)	Loi de finances rectificative (2)	Modifications réglementaires (3)	Total avant loi de règlement (4) = (2) + (3)	Loi de règlement (5)	Ecart (5) - (4)
1. Opérations à caractère définitif						
Ressources :	1.329,22	1.349,18	+ 83,26	1.432,44	1.475,42	+ 42,98
- Budget général (a)	1.034,36	1.053,97	+ 46,02	1.099,99	1.130,00	+ 30,01
- Comptes d'affectation spéciale	41,21	41,46	+ 37,13	78,64	78,26	- 0,38
- Budgets annexes	253,65	253,75	+ 0,66	253,81	267,16	+ 13,35
Charges :	1.453,98	1.475,70	+ 76,60	1.552,30	1.587,60	+ 35,30
- Budget général (a)	1.159,39	1.180,76	+ 41,02	1.221,78	1.242,35	+ 20,57
- Comptes d'affectation spéciale	40,94	41,19	+ 37,20	78,39	78,09	- 0,30
- Budgets annexes	253,65	253,75	- 1,62	252,13	267,16	+ 15,03
Solde des opérations définitives	- 124,76	- 126,52		- 119,86	- 112,18	+ 7,68
2. Opérations à caractère temporaire						
Ressources :	182,20	183,13	-	183,13	185,10	+ 1,97
- Comptes d'affectation spéciale	0,13	0,13	-	0,13	0,13	-
- Comptes de prêts	2,77	3,70	-	3,70	2,81	- 0,89
- Comptes d'avances	179,30	179,30	-	179,30	182,16	+ 2,86
- Comptes de commerce	-	-	-	-	-	-
- Comptes d'opérations monétaires	-	-	-	-	-	-
- Comptes de règlement	-	-	-	-	-	-
Charges :	186,72	185,83	- 0,40	185,43	210,78	+ 25,35
- Comptes d'affectation spéciale	0,26	0,26	- 0,02	0,24	0,24	-
- Comptes de prêts	5,40	4,51	- 0,38	4,13	4,13	-
- Comptes d'avances	179,59	179,59	-	179,59	190,91	+ 11,32
- Comptes de commerce	- 0,03	- 0,03	-	0,03	- 2,51	- 2,48
- Comptes d'opérations monétaires	- 0,55	- 0,55	-	- 0,55	16,71	+ 17,26
- Comptes de règlement	2,05	2,05	-	2,05	1,30	- 0,75
Solde des opérations temporaires	- 4,52	- 2,70		- 2,30	- 25,68	- 23,38
3. Solde global (hors F.M.I.)	- 129,28	- 129,22		- 122,16	- 137,86 (b)	- 15,70
- hors F.M.I. et hors Fonds de stabilisation des changes	- 129,28	- 129,22		-	- 120,05	-

(a) Y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts à hauteur de 109,41 milliards en loi de finances initiale, de 110,41 milliards en loi de finances rectificative et de 119,09 milliards en exécution définitive.

(b) Rappel 1986 : 147,27
Rappel 1985 : 159,41

I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1987

Sur la base des hypothèses économiques qui sous-tendaient le projet de budget pour 1987, le Gouvernement s'était fixé trois objectifs pour restaurer l'équilibre des finances publiques et réduire la charge excessive qu'elles faisaient peser sur l'économie :

- alléger les impôts pesant sur les ménages et les entreprises de 27 milliards de francs (§ A),
- réduire les dépenses grâce à un effort d'économie de plus de 40 milliards de francs (§ B),
- limiter le déficit budgétaire en le diminuant de 21 milliards de francs hors charge de la dette ; l'objectif étant de supprimer ce dernier en trois ans (§ C).

A. L'ALLÈGEMENT DES RECETTES

Le Gouvernement souhaitait renverser une logique d'ajustement budgétaire reposant exclusivement sur les recettes et, par voie de conséquence, sur le déficit. Il entendait au contraire poser le primat d'une diminution des prélèvements fiscaux.

A partir d'une hypothèse de croissance du P.I.B. de 4,8 % en valeur, d'une hausse des prix de 2 % en moyenne, d'une hausse des revenus individuels imposables et des bénéfices imposables des sociétés respectivement de 4,8 % et 18,5 % en 1987, les ressources brutes du budget général (avant imputation des remboursements et dégrèvements d'impôts) étaient estimées à 1.034,36 milliards de francs au lieu de 1.007,75 milliards de francs (estimations révisées), soit une augmentation de 2,64 % nettement inférieure aux taux de progression constatés les années antérieures (8,35 % en 1984, 8,2 % en 1985, 4,94 % en 1986) (1).

(1) Il convient toutefois d'indiquer que cette modération du taux d'accroissement des ressources brutes en 1987 tient en partie à l'augmentation sensible des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales du fait de la modification de la présentation comptable de la prise en charge par l'Etat de l'allègement de la taxe professionnelle (cf. ci-après). A structures constantes, la progression des ressources aurait été de 4,2 %, ce qui n'infirmait pas la tendance à la décélération observée en 1987.

L'évolution des ressources nettes, après imputation des dégrèvements et remboursement d'impôts, faisait d'ailleurs apparaître la même tendance au ralentissement. Les ressources nettes s'élevaient en effet à 924,95 milliards de francs, soit un accroissement de 3,1 % par rapport aux évaluations révisées de 1986 au lieu de 4,6 % en 1986.

1. Des allègements fiscaux importants

Les recettes fiscales s'élevaient à 1.120,37 milliards de francs en accroissement de 3,7 % seulement par rapport aux estimations révisées de 1986 au lieu d'un écart de 5,5 % l'année précédente pour les mêmes données. Le supplément de recettes s'élevait ainsi à 40 milliards de francs et résultait des variations suivantes :

- l'évolution spontanée des recettes à législation fiscale inchangée dégageait un supplément de + 66,6 milliards de francs,

- l'incidence en année pleine des mesures législatives intervenues en 1986 (réduction du taux de l'impôt sur les sociétés et suppression de l'I.G.F.) réduisait de 4,4 milliards de francs le produit des recettes fiscales,

- les aménagements fiscaux propres à la loi de finances pour 1987 permettaient de réduire à nouveau les recettes de 21,4 milliards de francs.

Ces derniers aménagements fiscaux permettaient de mettre en oeuvre de nombreux allègements fiscaux en faveur des :

- ménages grâce notamment à la réduction de 3 % de la cotisation d'impôt sur le revenu, à la limitation à 58 % du taux marginal d'imposition et à l'extension du mécanisme de la décote qui permettait d'exonérer 2 millions de foyers fiscaux ;

- entreprises grâce notamment à la déductibilité des résultats de la provision pour congés payés, à la réduction du tiers de la taxe sur les frais généraux en vue de sa suppression en trois ans et à la diminution des taxes sur le fioul lourd et gaz industriels.

Au total, le rapport économique et financier évaluait le chiffrage des allègements d'impôts les plus significatifs à 26,7 milliards de francs dont :

- 15,7 milliards de francs pour les ménages en y incluant la suppression de l'I.G.F. (4 milliards),

- 11 milliards de francs pour les entreprises en y incluant l'effet de l'allègement de 5 milliards de francs de la taxe professionnelle (cf. ci-après).

2. Les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales s'élevaient à 63,02 milliards de francs en progression de 3,6 % par rapport à 1986.

Les principales mesures nouvelles consistaient en :

- la réévaluation des produits des chancelleries diplomatiques et consulaires du fait de l'extension des visas obligatoires (+ 230 millions de francs),

- la réduction du produit du prélèvement de 4 % pour frais d'assiette et de recouvrement de la taxe professionnelle du fait de la réduction des bases d'imposition de cet impôt (- 485 millions de francs),

- l'augmentation du prélèvement sur le budget annexe des P. et T. de 3 à 8,4 milliards (soit + 5,4 milliards de francs) consécutive à la normalisation des relations financières avec le budget général et à l'assujettissement des télécommunications à la T.V.A.

3. L'augmentation des prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur les recettes de l'Etat s'élevaient à 149,11 milliards de francs en progression sensible de 12 % par rapport aux estimations révisées de 1986.

Cette progression de 15,9 milliards de francs est due exclusivement à l'augmentation de 18 % des prélèvements au profit des collectivités locales et plus spécialement à la création d'un prélèvement au profit de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Jusqu'en 1986 en effet, le coût de la diminution de 12 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle était financé par le budget de l'Etat sous forme d'inscription d'une dépense en atténuation de recettes.

La loi de finances pour 1987 portait cette diminution des bases à 16 % et en outre, finançait désormais cet allègement par voie de prélèvements sur recettes. D'où leur forte augmentation et, par voie de conséquence, leur effet modérateur dans la progression de l'ensemble des recettes.

B. LA MAITRISE DES DEPENSES

Le projet de loi de finances initiale pour 1987 prévoyait de ralentir la progression des dépenses par un effort d'économies et de concentration des actions de l'Etat autour d'un nombre limité de priorités.

1. Un freinage sensible des dépenses

Le rapport économique et financier indiquait que la progression des dépenses devait être inférieure, pour la première fois depuis 1959, à celle de la hausse des prix (2 %). Il se fondait sur une évaluation des charges de 1.054 milliards de francs comprenant les crédits afférents aux dépenses nettes du budget général (1.049,6 milliards) et au solde des comptes spéciaux (4,5 milliards).

La Cour des comptes a estimé que cette comptabilisation des charges était restrictive et ne permettait pas de prendre en compte les dépenses de nature budgétaire (1) du compte d'affectation des produits de la privatisation (dotations en capital et versements à la C.N.I. et C.N.B.) qui étaient imputées jusqu'en 1986 inclus au budget général. Elle a estimé pour sa part que le taux de progression de l'ensemble des dépenses s'établissait à 2,69 % (2).

On indiquera que la modification comptable de la prise en charge de l'allègement de la taxe professionnelle (cf. ci-dessus) était sans incidence sur l'évolution des charges nettes.

D'autre part, le projet de budget comportait des "re-budgétisations" qui compensaient pour tout ou partie cette imputation nouvelle au compte de la privatisation de dépenses précédemment imputées au budget général (cf. ci-après, b).

(1) Les dépenses d'amortissement de la dette publique, qui constituent une des trois catégories de dépenses prévues sur ce compte, sont des dépenses de trésorerie et non pas des dépenses budgétaires.

(2) La Cour inclut l'ensemble des charges, nettes des dégrèvements et remboursements, relatives aux opérations définitives et temporaires à l'exclusion des dépenses de trésorerie imputées au compte d'affectation des produits de la privatisation.

Au-delà de ces divergences d'évaluation, l'exposé des motifs du projet de loi de règlement fait apparaître que l'évolution effective des charges habituellement prises en compte dans les comparaisons budgétaires (charges définitives du budget général et des comptes spéciaux du Trésor) s'inscrivait nettement à la baisse depuis ces dernières années et plus particulièrement encore depuis 1987.

	1983	1984	1985	1986	1987 (L.F.I.)
pourcentage :	+ 11,1	+ 8,2	+ 6,6	+ 5,2	+ 2,69

Ce freinage des dépenses était dû à la réalisation d'économies importantes d'un montant évalué par le Gouvernement à plus de 40 milliards de francs (1) dont :

- 27 milliards au titre des services votés grâce à une réduction des dépenses d'intervention de plus de 6 milliards et à une réduction des aides à l'industrie de plus de 10 milliards ;

- 13 milliards au titre des mesures nouvelles grâce à une réduction des effectifs (- 26.161 emplois) et des moyens de fonctionnement de 3 milliards et à une remise en cause des subventions économiques et sociales à hauteur de 10 milliards.

Cette évolution était rendue nécessaire compte tenu de la part croissante prise par la charge de la dette publique, passée de 6,8 % de l'ensemble des dépenses du budget général en 1982 à 9,4 % en 1987.

Par rapport aux dotations initiales de 1986, les évolutions par grandes catégories de dépenses étaient les suivantes :

- une croissance de 3,6 % de dépenses civiles de fonctionnement (350 milliards) ;

- une quasi-stagnation (0,5 %) des dépenses civiles d'intervention (325 milliards) ;

(1) L'évaluation du montant de ces économies était effectuée par comparaison entre l'évolution spontanée des crédits, supposée être équivalente à celle du P.I.B. en valeur, et leur évolution effective ; la différence représentant un montant de 40 milliards de francs. Cette méthode présente l'inconvénient de ne pas permettre de distinguer avec suffisamment de précision la part des économies dites de constatation et celle résultant d'une action volontariste de maîtrise des dépenses publiques.

- une réduction sensible de 13,9 % des crédits civils d'équipement (67 milliards) du fait essentiellement de la diminution de 33 % (15,6 milliards) des investissements directs de l'Etat. La prise en charge des dotations en capital aux entreprises publiques par compte d'affectation des produits de la privatisation permettait cette réduction. Les subventions d'investissement diminuent quant à elles de 6,1 % (52 milliards).

S'agissant des dépenses militaires, les dépenses ordinaires progressaient de 1,2 % (126,8 milliards) et les dépenses d'équipement de 13,3 % (85,8 milliards).

2. Une clarification budgétaire

Le projet de budget prévoyait de clarifier l'imputation de plus de 10 milliards de crédits en supprimant le Fonds spécial des grands travaux, en réévaluant des dépenses d'assurance-crédit (1 milliard), en consolidant des créances irrécouvrables détenues par la B.F.C.E. sur les pays étrangers (2,4 milliards), en accroissant la rémunération du budget annexe des P. et T. pour la libre disposition par le Trésor des fonds des C.C.P. (3,45 milliards) ainsi que pour le courrier administratif (850 milliards).

En sens inverse, la création du compte d'affectation des produits de la privatisation, doté prévisionnellement de 30 milliards de francs, conduisait à inscrire à ce compte des dépenses précédemment imputées au budget général ; il s'agit :

- des dotations en capital des entreprises publiques (prévisions initiales : 8,6 milliards) ;

- des versements à la Caisse nationale de l'industrie et à la Caisse nationale des banques (prévisions initiales : 5,1 milliards).

Le solde, soit 16,3 milliards de francs, était destiné au financement des versements à la Caisse d'amortissement de la dette publique (C.A.D.E.P.).

C. LA REDUCTION DU DEFICIT

Le déficit prévisionnel du budget était évalué à 129,2 milliards de francs (1) en réduction de 16 milliards par rapport au solde prévisionnel de 1986 (145,3 milliards). Cette diminution (2) de 11 % était d'autant plus remarquable qu'elle s'effectuait dans le cadre d'une politique d'allègements fiscaux importants.

Hors charge de la dette (99,1 milliards), le déficit passait de 51 milliards de francs en 1986 à 30,1 milliards en 1987. En pourcentage du P.I.B., le déficit total du budget passait de 2,94 % en 1986 à 2,51 % en 1987.

II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Les prévisions budgétaires initiales de 1987 n'ont été révisées, au plan législatif, que par une seule loi de finances rectificative (n° 87-1061 du 30 décembre 1987).

Celle-ci devait conduire à une très légère réduction (- 65 millions de francs) du déficit prévisionnel initial qui passait ainsi de - 129,29 milliards de francs à - 129,22 milliards de francs, soit 2,44 % du P.I.B. au lieu de 2,51 % en prévision initiale. Cette réduction résultait du double effet de :

- l'augmentation nette des crédits de 19,82 milliards de francs dont + 96 millions aux budgets annexes et - 890 millions aux comptes retraçant des opérations temporaires ;

- la majoration nette des ressources de 19,88 milliards de francs dont + 96 millions aux budgets annexes et + 930 millions aux comptes d'opérations temporaires.

Cette loi de finances rectificative ratifiait trois décrets d'avance pris en cours d'année, qui avaient conduit à une ouverture totale de crédits supplémentaires de 7,28 milliards de francs en contrepartie d'une annulation de crédits de 5,31 milliards et d'une majoration des recettes de 1,97 milliard.

(1) Hors F.M.I. et Fonds de stabilisation des changes.

(2) La comparaison du déficit en 1986 et 1987 n'est pas affectée par les changements d'imputation relatifs à la taxe professionnelle et au compte d'affectation des produits de la privatisation.

A. UN LEGER ACCROISSEMENT DU DEFICIT DES OPERATIONS DEFINITIVES

Le déficit des opérations définitives augmentait de 1,76 milliard de francs passant de 124,76 à 126,52 milliards de francs (+ 1,41 %).

1. Les dépenses

Les dépenses définitives augmentaient globalement de 20,71 milliards de francs (+ 1,54 %).

Le collectif comportait des ouvertures de crédits de 30,35 milliards de francs, dont :

- 15,67 milliards au titre d'opérations entièrement nouvelles parmi lesquelles 8,5 milliards pour les interventions agricoles européennes (F.E.O.G.A. et déstockage du beurre), 2,5 milliards pour l'assurance-crédit et 2,1 milliards pour le redressement du régime général de la sécurité sociale ;

- 14,68 milliards au titre d'ajustements traditionnels de fin d'année parmi lesquels 2,1 milliards pour la dette publique, 2,9 milliards pour les moyens des services, 6,5 milliards pour les interventions sociales et économiques, 2,1 milliards pour les dépenses militaires, 0,3 milliard, enfin, pour les budgets annexes (+ 107 millions) et le compte d'emploi de la redevance télévision (+ 250 millions).

En contrepartie de ces ouvertures de crédits, le collectif comportait des annulations de crédits à hauteur de 11,70 milliards de francs, dont 8,6 milliards en dépenses ordinaires civiles, 2 milliards en dépenses civiles en capital, 939 millions de crédits militaires et 11 millions aux budgets annexes.

En outre, le collectif prévoyait la ratification des trois décrets d'avance intervenus en cours d'année qui avaient majoré les crédits de 7,28 milliards de francs en contrepartie d'une annulation d'autres crédits d'un montant de 5,22 milliards.

Au total, les ouvertures nettes s'élevaient bien à 20,71 milliards (+ 30,35 - 11,70 + 7,28 - 5,22).

2. Les recettes

Les recettes définitives, après dégrèvements et remboursements d'impôts (1), augmentaient de 18,61 milliards de francs (+ 1,95 %) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale auxquelles s'ajoutaient 96 millions de recettes aux budgets annexes et 250 millions aux comptes d'affectation spéciale, soit une augmentation totale de 18,95 milliards de francs.

Comme il est usuel, le collectif procédait un ajustement des recettes résultant à la fois de la réévaluation des recettes de l'année en cours (1987) ayant servi de base à l'évaluation des recettes du projet de budget de l'année suivante (1988) et des éventuelles modifications apportées à cette dernière évaluation.

Par ailleurs, il incluait un montant de recettes de 1,2 milliard de francs qui avait servi de gage partiel aux ouvertures réalisées par décret d'avance.

On observait qu'en bonne gestion le montant des recettes supplémentaires nettes, après déduction des recettes utilisées pour gager les décrets d'avance était du même ordre de grandeur que le montant des opérations exceptionnelles.

Le montant du supplément de recettes au budget général, 18,61 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, pris en compte dans le collectif était légèrement supérieur (+ 1,07 milliard) à celui retenu dans le projet de budget pour 1988 (2).

Cette révision en hausse des prévisions initiales concernait pour l'essentiel les recettes fiscales (19,3 milliards hors dégrèvements) et plus particulièrement les deux grands impôts directs (revenu : 9,8 milliards ; sociétés : 1,6 milliard) ainsi que les produits de l'enregistrement (+ 3,5 milliards) et l'impôt sur les opérations de bourse (+ 1,4 milliard). En revanche, la révision du produit de la T.V.A. était relativement faible (+ 1,6 milliard).

Les recettes non fiscales étaient ajustées de 4,3 milliards de francs en raison essentiellement de la réévaluation de lignes qui figuraient pour mémoire en loi de finances initiale.

(1) 1 milliard de francs.

(2) Cet écart résulte pour l'essentiel de l'accroissement de dégrèvements et remboursements d'impôts (- 1 milliard), de l'incidence de l'écurement des départements surfiscalisés (+ 1,7 milliard) et de la majoration de recettes diverses de 0,37 milliard.

Enfin, la majoration de 3,1 milliards de francs du prélèvement sur recettes au profit de la C.E.E. tenait essentiellement au relèvement du taux d'appel de la T.V.A. communautaire.

En définitive, la réévaluation des recettes brutes en 1987 (+ 19,8 milliards) était du même ordre que celle de 1986 (+ 20 milliards). Mais en 1987, cette réévaluation tenait compte de l'incidence fortement négative des mesures d'allègements fiscaux (1) décidées en cours d'année (- 8,5 milliards) alors qu'au contraire en 1986 cette réévaluation incluait l'effet positif (+ 8 milliards) de mesures de relèvement notamment pour les produits non fiscaux. De la sorte, la révision des recettes, à législation inchangée et au stade du collectif, aura été plus de deux fois supérieure en 1987 (28 milliards) qu'en 1986 (12 milliards).

Au total, le déficit des opérations définitives était majoré de 1,76 milliard de francs (recettes : + 18,95 ; charges : + 20,71).

B. UNE DIMINUTION DU DEFICIT DES OPERATIONS TEMPORAIRES

Le déficit des opérations temporaires diminuait de 1,82 milliard de francs passant de 4,52 à 2,7 milliards (- 40 %).

1. Les charges

Les dépenses temporaires diminuaient globalement de 890 millions de francs.

Le collectif comportait une annulation de 800 millions de francs dont 200 millions au compte de prêts du F.D.E.S. et 600 millions au compte de prêts à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement (dotation initiale : 800 millions).

(1) Notamment la réduction du premier acompte de l'impôt sur les sociétés à compter de juin 1987 (-6 milliards) et du taux majoré de T.V.A. sur les automobiles à compter de septembre 1987 (- 1,2 milliard) ainsi que du taux de 7,7 % sur les produits pharmaceutiques.

Par ailleurs, les arrêtés d'annulation associés aux décrets d'avance du 31 mars 1987 et du 31 juillet 1987 annulaient respectivement 25 millions à ce même compte de prêts à des Etats étrangers et 65 millions au compte de prêts du F.D.E.S., soit 90 millions de francs au total.

2. Les ressources

Les ressources temporaires étaient accrues de 930 millions de francs.

Le collectif révisait en hausse des évaluations de ressources de 930 millions de francs. Ce montant de 930 millions était le solde d'un ajustement positif de 1,24 milliard au compte de prêts du F.D.E.S. grâce à des remboursements anticipés et un ajustement négatif de 310 millions au compte de prêts à des Etats étrangers en vue de l'achat de biens d'équipement nécessité par la dégradation de la situation financière des pays en développement.

III. LES MODIFICATIONS REGLEMENTAIRES

Les crédits inscrits en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative ne représentent pas le montant total des dépenses que l'Etat peut effectuer au titre d'un même exercice.

En effet, le montant total de ces dépenses est aussi déterminé par les modifications de caractère réglementaire autorisées par la loi organique de 1959 qui viennent affecter - en augmentation ou en diminution - le plafond des crédits en cours d'année. C'est le cas des reports de crédits, des ouvertures de crédits sur fonds de concours, des augmentations de crédits liées à des plus-values de recettes (budgets annexes et comptes d'affectation spéciale), des décrets d'avance (1) et des arrêtés d'annulation.

Par ailleurs, d'autres procédures à caractère réglementaire permettent de modifier la répartition des crédits entre les budgets des ministères ou à l'intérieur d'un même budget sans affecter le montant net des crédits. C'est le cas des décrets de virement, des arrêtés de transfert et des mouvements de répartition de crédits.

(1) Uniquement dans les cas où les ouvertures de crédits sont gagées par une majoration des évaluations de recettes.

A. LES MODIFICATIONS AFFECTANT LE MONTANT DES CREDITS

1. Les reports de crédits

Le montant des reports de crédits de l'exercice 1986 à l'exercice 1987 s'est élevé à 42,54 milliards de francs, en réduction de 1,7 % par rapport à la situation au début de 1986 (43,27 milliards), soit une différence de 0,7 milliard.

La répartition de ces reports était la suivante:

(en milliards de francs)

	1986 à 1987	1985 à 1986	Evolution (%)
Budget général	32,68	30,95	+ 5,6
Budgets annexes	7,98	9,48	- 15,8
Comptes spéciaux	1,88	2,84	- 33,8
	<u>42,54</u>	<u>43,27</u>	<u>- 1,7</u>

En sens inverse, le montant des reports de crédits de l'exercice de 1987 à l'exercice de 1988 s'est élevé à 52,55 milliards de francs, en forte augmentation de 23,5 % par rapport à la situation à la fin de 1986 (42,54 milliards), soit un supplément de reports de 10 milliards de francs.

La répartition de ces reports était la suivante :

(en milliards de francs)

	1987 à 1988	1986 à 1987	Evolution (%)
Budget général	40,11	32,68	+ 22,7
Budgets annexes	10,19	7,98	+ 27,7
Comptes spéciaux	2,25	1,88	+ 19,7
	<u>52,55</u>	<u>42,54</u>	<u>+ 23,5</u>

L'importance en valeur relative de la progression de ces reports est générale. Mais, compte tenu de l'importance des masses du budget général, c'est l'ampleur de la progression des reports imputés sur ce dernier (+ 7,4 milliards de francs) qui explique l'essentiel de l'écart.

Cette progression de 7,4 milliards des reports sur le budget général est à imputer principalement aux reports de dépenses en capital (5,4 milliards, soit + 24,7 %) et pour le solde aux reports de dépenses ordinaires (+ 2 milliards, soit + 18,5 %).

Les principaux budgets concernés par cet accroissement des reports sont les budgets de l'intérieur (1) (+ 1,5 milliard), des routes et de l'urbanisme (+ 6,1 milliards) et de l'emploi (+ 2,8 milliards), pour la plupart au titre des dépenses en capital.

La progression des reports des crédits militaires, qui s'élèvent à 5,4 milliards de francs, est en revanche plus modérée (4,5 %).

En définitive, l'écart net entre les reports de 1986 à 1987 et ceux de 1987 à 1988 s'élève à 10,01 milliards de francs et traduit un ralentissement à due concurrence de la consommation des crédits de l'exercice 1987.

2. les crédits ouverts sur fonds de concours

L'article 19 de la loi organique de 1959 permet de rattacher directement aux différents budgets de l'Etat, sous forme de fonds de concours, les sommes versées par des personnes morales ou physiques pour concourir avec l'Etat à des dépenses d'intérêt public. Par ailleurs, certains rétablissements de crédits et recettes non fiscales peuvent être rattachés dans les mêmes conditions sous forme de fonds de concours et après décret d'assimilation.

Les sommes ainsi perçues par l'Etat donnent donc lieu à des ouvertures de crédits supplémentaires.

Le montant des crédits ouverts sur fonds de concours en 1987 s'est élevé à 49,02 milliards de francs en progression de 4 % par rapport à 1986 (47,15 milliards).

(1) Cet accroissement des reports tient, selon la Cour des comptes, à la surestimation en loi de finances initiale des crédits d'équipement des services (455 millions de report) et de la dotation globale d'équipement (1,3 milliard de report).

La répartition et l'évolution de ces rattachements a été la suivante :

(en milliards de francs)

	1987	1986	1985	87/86 (en %)
Budget général	48,47	46,61	41,76	+ 4
- Dépenses ordinaires	33,06	30,26	30,20	+ 9,2
- Dépenses en capital	15,41	16,35	11,56	- 5,7
Budgets annexes	0,55	0,53	0,42	+ 3,8
Comptes spéciaux	-	-	-	-
Totaux	49,02	47,14	42,18	+ 4

La progression de ces crédits (+ 4 %) est plus forte que celle des crédits ouverts en loi de finances initiale au budget général et aux budgets annexes (1,2 %) (1).

La concentration de ces crédits est importante : plus de 85 % du total des rattachements s'effectuent sur cinq budgets :

- charges communes :	31,0 %
- urbanisme et logement :	18,8 %
- services financiers	14,7 %
- emploi	10,5 %
- routes	10,4 %
- autres	14,6 %

On doit noter :

- la forte augmentation (+ 27 %) des rattachements au budget de l'emploi (5,08 milliards) et notamment au Fonds national pour l'emploi (contributions des salariés et des entreprises au financement d'allocations spéciales) ; cette augmentation est en grande partie responsable de l'accroissement de 9,2 % des rattachements sur crédits ordinaires indiqué ci-dessus,

- la réduction rapide des rattachements de crédits du Fonds spécial des grands travaux (1,5 milliard au lieu de 2,7 milliards en 1986) compte tenu de la perspective de suppression de cette source de financement en 1988,

- le maintien à un niveau pratiquement inchangé (548 millions de francs) du montant des rattachements aux budgets annexes qui concernent, pour l'essentiel, le budget des P.et.T. (539 millions, + 1,9 %) et qui proviennent des participations, sous forme d'avance, des collectivités territoriales (ou des personnes privées) à leur équipement en télécommunications.

(1) ou 2,2 % après prise en compte des charges des comptes d'affectation spéciale hors les dépenses d'amortissement de la dette publique du compte d'affectation des produits de la privatisation.

3. Les majorations de crédits liées à des plus-values de recettes

La loi organique de 1959 permet de majorer les crédits des budgets annexes (article 21) ou des comptes d'affectation spéciale (article 25) lorsqu'en cours d'année les recettes de ces budgets ou comptes apparaissent supérieures aux évaluations initiales.

Les majorations de crédits de ce type se sont élevées à 40 millions de francs pour les budgets annexes et à 37,2 milliards pour les comptes d'affectation spéciale.

L'ouverture essentielle aux budgets annexes a concerné le budget des journaux officiels avec un supplément de 27,9 millions de francs.

La majoration exceptionnellement élevée des ressources des comptes d'affectation spéciale (1) est due, pour l'essentiel, aux ouvertures de crédits de 36,97 milliards sur le compte d'affectation des produits de la privatisation. Les recettes de ce compte avaient été initialement fixées à 30 milliards en loi de finances initiale et ont été portées en définitive à 66,87 milliards de francs.

4. Les décrets d'avance

L'article 11-2° de la loi organique de 1959 autorise l'ouverture, en cas d'urgence, de crédits supplémentaires par voie de décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat et sous réserve que cette mesure n'affecte pas l'équilibre initial de la loi de finances. Le décret d'avance doit donc être "gagé". De plus, il doit être ratifié par le Parlement. Il est généralement intégré au collectif.

Trois décrets d'avance ont été pris en 1987 à hauteur de 7,28 milliards de francs, dont :

- 250 millions gagés par annulation de crédits à due concurrence pour le premier décret (31 mars) ;
- 6,23 milliards gagés par annulation de crédits de 5,06 milliards, dont 90 millions sur comptes de prêts, et majoration de recettes de 1,17 milliards pour le second (31 juillet) ;
- 800 millions gagés par une majoration de recettes pour le dernier (28 septembre).

(1) Les ouvertures supplémentaires étaient de 4,3 milliards de francs en 1986 et de 315 millions en 1985.

Ainsi, la modification du montant total des crédits opérée par ces trois décrets d'avance s'est élevée à 1,97 milliards nets, intégralement imputés au budget général; le solde des ouvertures, soit 5,31 milliards n'a pas modifié le total des crédits car une annulation de crédits de même montant lui a été associée.

5. Les annulations de crédits

L'article 13 de la loi organique de 1959 permet au ministre des finances d'annuler en cours d'exercice "tout crédit devenu sans objet" par arrêté ministériel et après accord du ministre intéressé.

Les annulations de crédits se sont élevées à 17,77 milliards de francs, dont :

- budget général :	16,87
- budgets annexes :	0,01
- comptes spéciaux du Trésor :	0,89

Les annulations du budget général ont atteint 1,5 % des dotations initiales, part identique à celle de 1986, mais sont néanmoins, en valeur absolue, en réduction de 3 % par rapport à l'année précédente (16,9 milliards au lieu de 17,4 milliards en 1986). Par ailleurs, la part des annulations de crédits d'investissement s'est sensiblement réduite (19,1 % au lieu de 24,2 % en 1986).

Ces annulations peuvent être réparties en plusieurs groupes :

- la quasi-totalité des annulations, soit 12,45 milliards, a été opérée par l'arrêté du 18 novembre associé au collectif en vue de gager partiellement les ouvertures proposées par ce dernier texte : cette mesure a, comme habituellement, été prise en compte dans l'équilibre du collectif (1) ;

- un montant de 5,31 milliards de francs a, par ailleurs, fait l'objet d'une annulation dans le cadre des trois décrets d'avance pris en cours d'année ; à ce titre, cette annulation a été prise en compte dans l'équilibre du collectif ;

- une somme mineure de 8 millions a en outre été annulée, afin notamment de permettre le remboursement à des tiers de sommes perçues au titre de fonds de concours et devenues sans objet.

* * *

(1) Une annulation de 40 millions de francs était aussi opérée mais par voie législative.

Au total, l'ensemble de ces modifications réglementaires, hors décrets d'avance et mesures d'annulations (1), conduit à une majoration nette des crédits ouverts de 76,2 milliards de francs, dont :

- + 41,02 au budget général,
- + 37,20 aux comptes d'affectation spéciale,
- - 1,62 aux budgets annexes.
- - 0,41 aux comptes d'opérations temporaires

B. LES MODIFICATIONS AFFECTANT LA REPARTITION ET L'UTILISATION DES CREDITS

Plusieurs procédures autorisées par la loi organique de 1959 permettent au Gouvernement de modifier, en cours de gestion, la répartition des crédits initialement fixée par la loi de finances.

Ces modifications ne portent pas atteinte au montant des dépenses fixées par les lois de finances et sont donc neutres au niveau de l'équilibre prévisionnel du budget.

En 1987, les modifications apportées à la répartition initiale des crédits par virement, répartition et transfert, se sont élevées à 129,48 milliards de francs, soit, pour le budget général seul, 3,8 % de plus qu'en 1986.

Ces modifications ont affecté une part de 11,1 % des crédits initiaux du budget général au lieu de 10,9 % en 1986 et 10,5 % en 1985.

A la différence de l'évolution observée en 1986, la progression de la masse de ces mouvements de crédits au budget général est à imputer pour l'essentiel aux virements et répartitions qui connaissent une forte progression (+ 23,3 % et + 28,4 %) tandis que la variation du montant des transferts reste étale (+ 1,4 %).

Il est à noter que le montant de ces mouvements de crédits aux budgets annexes a été réduit de moitié entre 1986 et 1987 passant de 1,7 milliard à 817 millions de francs du fait de la forte baisse des répartitions.

(1) L'incidence des décrets d'avance et des annulations de crédits est déjà prise en compte dans l'équilibre du collectif.

1. Les virements de crédits

Aux termes de l'article 14 de la loi organique de 1959, les virements de crédits visent à modifier la nature de la dépense pour laquelle ils ont été ouverts en loi de finances. Ils sont effectués par décret et doivent être limités au dixième de la dotation initiale des crédits concernés.

La masse des virements a atteint 2,78 milliards dont 1,96 milliard au budget général, 796 millions aux budgets annexes et 25 millions aux comptes spéciaux du Trésor.

Si la progression de ces mouvements de crédits, par rapport à 1986, est forte en ce qui concerne le budget général (+ 23,2 %, soit 0,17 % des crédits initiaux), elle est en réduction de 4,8 % aux budgets annexes. En outre, le montant, en valeur absolue, des virements du budget général est resté, malgré sa progression, très nettement inférieur à celui enregistré par exemple en 1985 (3,07 milliards de francs).

Les principaux budgets concernés par ces virements auront été les budgets de l'emploi (428 millions), de l'éducation nationale - enseignement scolaire - (374 millions), des transports terrestres (139 millions), de la défense - section commune - (487 millions), des P. et T. (655 millions) et enfin des prestations sociales agricoles (115 millions).

2. Les répartitions de crédits

Les articles 7, 10 et 11 de la loi organique de 1959 permettent de répartir en cours d'année, par arrêtés ou décrets interministériels, entre différents budgets des crédits qui ont été ouverts par la loi de finances sans répartition préalable sur des chapitres dits "réservoirs".

On distingue les crédits de répartition pour des dépenses qui ne peuvent être ventilées dans la loi de finances (article 7), les crédits globaux pour dépenses éventuelles (article 10) et les crédits globaux pour dépenses accidentelles (article 11).

En 1987, la masse des répartitions de crédits a porté sur 12,6 milliards de francs au lieu de 10,6 milliards en 1986, soit une progression sensible de 19 % (+ 2 milliards).

a) *La répartition du crédit global pour dépenses accidentelles* inscrit au chapitre 37-95 du budget des charges communes a pour objet de "faire face à des dépenses urgentes ou imprévues". La répartition se fait par décret.

Le montant des sommes prélevées en 1987 sur ce chapitre, doté en loi de finances initiale de 200 millions de francs, s'est élevé à 113,73 millions.

b) *La répartition du crédit global pour dépenses éventuelles* a pour objet de combler des insuffisances survenues en cours de gestion sur des chapitres préalablement dotés de crédits provisionnels et inscrits à l'état G annexé à la loi de finances. La répartition se fait par arrêté.

Ce crédit global est inscrit au chapitre 37-94 du budget des charges communes doté de 150 millions de francs en loi de finances initiale.

Le montant des sommes ainsi réparties s'est élevé à 145,8 milliards de francs.

c) *La répartition des autres crédits globaux* vise à ventiler des dotations non réparties en loi de finances. Cette répartition, soit au sein d'un même budget, soit entre différents budgets, se fait par arrêté.

Le montant des crédits ainsi répartis s'est élevé à 12,35 milliards de francs, dont 2,4 milliards au titre des dépenses de personnel pour tenir compte des mesures salariales intervenant en cours d'année et 9,9 milliards au titre des autres dépenses (+ 29 % par rapport à 1986).

Les principaux budgets concernés par cette dernière répartition de crédits ont été les budgets de l'emploi (plus de 3 milliards de francs) et l'agriculture (plus de 4 milliards).

3. Les transferts de crédits

L'article 14 de la loi organique de 1959 permet d'effectuer des transferts de crédits entre chapitres en vue de modifier "la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière".

En 1987, ces mouvements de crédits, qui ne concernent que le budget général, ont atteint 114,09 milliards de francs au lieu de 112,5 milliards en 1986, soit une légère progression de 1,4 %. Ce montant représente 9,8 % des crédits initiaux au lieu de 9,9 % en 1986. En valeur relative, la masse des transferts par rapport aux budgets initiaux reste donc constante.

Pour l'essentiel, ces mouvements portent, comme les années précédentes, sur :

- les crédits de pensions qui sont transférés de chaque ministère au budget des charges communes (87,4 milliards de francs) ;

- les crédits des programmes d'armement nucléaire (8,9 milliards), de constructions aéronautiques (2,4 milliards) et de constructions de logements (13,4 milliards).

IV. LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LA LOI DE REGLEMENT

Traditionnellement, le projet de loi de règlement contient les dernières mesures d'ajustement intervenues dans les comptes budgétaires qui permettent :

- de constater les recettes effectives du budget durant l'année considérée ;

- d'ajuster les crédits des dotations évaluatives (1) aux dépenses effectives et d'annuler les crédits non consommés ;

- d'ajuster - plus rarement - les crédits de dotations provisionnelles ou limitatives afin, le plus souvent, de corriger l'incidence d'erreurs matérielles.

A. LES AJUSTEMENTS DE RECETTES

Le présent projet de loi de règlement arrête le montant total des ressources du budget de l'Etat de 1987 à 1.660,52 milliards de francs, avant déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts (119,09 milliards), dont :

(1) Par nature (article 9 de la loi organique de 1959) ou par énumération à l'état F annexé à la loi de finances

- 1.129,99 milliards au titre des recettes du budget général ;

- 267,16 milliards au titre des recettes des budgets annexes ;

- 263,37 milliards au titre des ressources des comptes spéciaux du Trésor, dont 78,26 milliards pour les opérations à caractère définitif.

1. Les recettes du budget général

Les recettes brutes du budget général se sont élevées à 1.129,99 milliards de francs en augmentation de 76,02 milliards par rapport aux évaluations révisées de la loi de finances rectificative.

Les recettes nettes après déduction des dégrèvements et remboursements d'impôts s'accroissent de 67,34 milliards de francs.

Les composantes de cet écart sont indiquées dans le tableau de comparaison ci-dessous :

Evolution des recettes du budget général

(en milliards de francs)

	Loi de finances initiale (1)	Loi de finances rectificative (2)	Loi de règlement (3)	Ecart (3) - (1)	%	Ecart (3) - (2)	%
A. Recettes fiscales	1.120,37	1.139,71	1.162,01	+ 41,64	+ 3,70	+ 22,30	+ 1,95
- impôts directs	425,19	438,00	449,24	+ 24,05	+ 5,65	+ 11,24	+ 2,56
- droits d'importations	106,09	106,90	108,23	+ 2,14	+ 2,02	+ 1,33	+ 1,24
- T.V.A.	498,44	500,08	509,57	+ 11,13	+ 2,23	+ 9,49	+ 1,89
- autres	90,65	94,73	94,97	+ 4,32	+ 4,76	+ 0,24	+ 0,25
B. Recettes non fiscales	63,10	67,45	75,37	+ 12,27	+ 19,44	+ 7,92	+ 11,74
C. Fonds de concours	mémoire	mémoire	46,02	+ 46,02	n.s.	+ 46,02	n.s.
Total des ressources	1.183,47	1.207,16	1.283,40	+ 99,93	+ 8,44	+ 76,24	+ 6,3
D. Prélèvements (à déduire)	149,11	153,19	153,41	+ 4,3	+ 2,88	+ 0,22	+ 0,14
Total brut (hors fonds de concours)	1.034,36 (1.034,36)	1.053,97 (1.053,97)	1.129,99 (1.083,97)	+ 95,63 (+ 49,61)	+ 9,24 (+ 4,79)	+ 76,02 (+ 30)	+ 7,21 (+ 2,84)
Remboursements et dégrèvements (à déduire)	- 109,41	- 110,41	- 119,09	+ 9,68	+ 8,80	+ 8,68	+ 7,86
Total net (hors fonds de concours)	924,95 (924,95)	943,56 (943,56)	1.010,90 (964,88)	+ 85,95 (+ 39,93)	+ 9,29 (+ 4,31)	+ 67,34 (21,32)	+ 7,13 (+ 2,24)

On doit noter que la différence entre les prévisions de la loi de finances rectificative et la loi de règlement provient, pour une part importante, de l'imputation en loi de règlement des recettes provenant du rattachement des produits de fonds de concours sur des lignes de recettes qui sont, par convention, dotées "mémoire" dans les lois de finances initiale et rectificative.

L'écart de 76 milliards de francs (ou de 67,34 milliards) doit donc être ramené à 30 milliards (ou à 21,32 milliards) afin d'effectuer des comparaisons plus conformes à la réalité.

Par rapport à la loi de finances initiale, cet écart est plus important encore et s'élève à 49,61 milliards de francs (ou 39,93 milliards). A législation constante (1), cet écart passe à 58,1 milliards (ou 48,4 milliards).

Par ailleurs, certaines recettes non fiscales sont, comme les fonds de concours, prises en compte au stade de la loi de règlement mais sont inscrites pour mémoire en loi de finances. Si l'on déduit ces recettes, l'écart de 30 milliards est ramené à 27,7 milliards de francs (ou à 19,02 milliards).

Ainsi, en 1987, les recettes effectives s'avèrent très supérieures aux évaluations révisées de la loi de finances rectificative. A titre de comparaison, cet écart de 27,7 milliards en 1987 était en 1986 de 12,6 milliards de francs, soit moins de la moitié. En valeur relative, l'écart s'élève à 2,6 % en 1987 au lieu de 1,2 % en 1986. A législation constante (1), ces recettes effectives sont supérieures de 51,4 milliards de francs aux prévisions de la loi de finances initiale, au lieu de 23,1 milliards l'année précédente.

Les principaux dépassements de recettes par rapport à la loi de finances rectificative concernent les recettes fiscales (+ 22 milliards) et plus particulièrement les impôts directs (+ 11 milliards) et la T.V.A. (+ 9,5 milliards) :

- le montant de l'impôt sur le revenu (233,8 milliards) est supérieur de 11 milliards aux évaluations révisées, soit + 5 % (le dépassement par rapport à la prévision initiale est de 21 milliards, soit près de 10 % (2) ;

(1) On rappelle que, lors du collectif, il a été tenu compte de l'incidence des allègements fiscaux décidés en cours d'année 1987 à hauteur de 8,5 milliards.

(2) Il semble que ce dépassement soit imputable à une sous-évaluation importante des revenus non salariaux.

- le montant de l'impôt sur les sociétés (118,5 milliards) est supérieur de 1,3 milliard aux prévisions révisées, soit + 1,1 %, malgré la prise en compte lors du collectif d'un ajustement de 7,6 milliards de produit de cet impôt à législation inchangée (1) ;

- le produit de la T.V.A. (509,7 milliards) est, lui aussi, supérieur de 9,5 milliards aux évaluations révisées, soit + 1,8 %.

Les dépassements des recettes non fiscales (+ 7,9 milliards) (2) sont de même importants, contrairement à la situation de l'année précédente. Ils proviennent pour l'essentiel du dépassement du produit :

- des retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat de 1,8 milliard (principalement au titre des pensions civiles et militaires) par rapport aux évaluations révisées ;

- du poste "divers" de 3,9 milliards (principalement pour les recettes accidentelles et les recettes en atténuation des frais de trésorerie) par rapport aux mêmes évaluations.

S'agissant, enfin, des prélèvements sur recettes, leur réévaluation au collectif s'est avérée correcte puisque la variation de leur montant en loi de règlement est marginale.

2. Les recettes des budgets annexes

Les recettes des budgets annexes se sont élevées à 267,16 milliards de francs en 1987 en augmentation de 5,3 %, soit + 13,4 milliards par rapport aux évaluations révisées de la loi de finances rectificative.

En quasi-totalité, ce dépassement résulte de l'accroissement des recettes du budget annexe des P.et T.

(1) On rappelle qu'il avait été tenu compte dans le collectif de l'incidence des allègements sur I.S. décidés en cours d'année (- 6 milliards), ce qui portait l'ajustement réel à 1,6 milliards (+ 7,6 - 6).

(2) Y compris l'ajustement des dotations évaluées pour mémoire en loi de finances.

3. Les recettes des comptes spéciaux du Trésor

Les recettes des comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 263,37 milliards de francs dont 78,26 milliards pour les opérations définitives et 185,1 milliards pour les opérations temporaires, soit un dépassement de 38,77 milliards, par rapport aux évaluations révisées de la loi de finances rectificative, dont respectivement 36,8 milliards et 1,97 milliards.

Le dépassement principal sur les opérations définitives, autorisé par les dispositions de l'article 25 de la loi de 1959 (1), provient de l'excédent de ressources dégagé au compte d'affectation des produits de la privatisation (+ 37,2 milliards).

S'agissant des opérations temporaires, le dépassement de 1,97 milliard de francs provient :

- d'une majoration de 2,86 milliards des ressources des comptes d'avance en raison essentiellement de la forte activité du compte d'avance à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics (mais les dépenses de ce compte ont très largement excédé ses ressources supplémentaires) ;

- d'une diminution de 0,89 milliard des ressources des comptes de prêts du F.D.E.S. alors même que le collectif prévoyait un accroissement de ces ressources de 1,2 milliard du fait d'une augmentation attendue des remboursements anticipés de prêts participatifs qui ne s'est pas produite.

B. LES AJUSTEMENTS DE CREDITS

Le projet de loi de règlement arrête le montant total des charges du budget de l'Etat de 1987 à 1.798,38 milliards de francs, avant déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts (119,09 milliards), dont :

- 1.242,35 milliards au titre des dépenses du budget général ;
- 267,16 milliards au titre des dépenses des budgets annexes ;

(1) cf. chapitre II - modifications réglementaires.

- 288,87 milliards dont 78,09 milliards au titre des charges des comptes spéciaux du Trésor pour les opérations à caractère définitif et 210,78 milliards pour les opérations temporaires.

Compte tenu de ces résultats, le montant des ouvertures supplémentaires de crédits proposées par le présent projet de loi s'élève à 62,58 milliards de francs, tandis que le montant des annulations de crédits non consommés s'élève à 15,96 milliards de francs, soit :

	Ouvertures	Annulations
Budget général	+ 28,67	- 8,08
Budgets annexes	+ 20,60	- 5,58
Comptes spéciaux	+ 13,31	- 2,30
Total	+ 62,58	- 15,96

Le montant des ouvertures nettes restent donc à 46,62 milliards de francs.

Par ailleurs, le projet de loi propose une autorisation de découvert de 24,32 milliards au titre du F.M.I. dont la dotation était inscrite pour mémoire en loi de finances initiale.

1. Les ouvertures complémentaires du budget général

Les ouvertures demandées au budget général s'élèvent à 28,67 milliards de francs et sont affectées pour l'essentiel aux dépenses civiles ordinaires. Ce montant est en forte croissance par rapport à l'année précédente (15,9 milliards) et représente 2,3 % du montant des crédits nets au lieu de 1,3 % en 1986. Cette année-là, le montant des ouvertures était lui-même en progression du double par rapport à 1985.

- *Les crédits évaluatifs :*

Il s'agit en quasi-totalité de couvrir des dépassements de crédits à caractère évaluatif (+ 28,66 milliards) qui augmentent ainsi de 79,2 % par rapport à 1986, année où ces dépassements enregistraient de même une hausse très sensible par rapport à 1985 (+ 112 %).

La répartition de ces dépassements est la suivante :

(en millions de francs)

	Montant des dépassements		
	1985	1986	1987
Dette publique et dépenses en atténuation de recettes :			
- Charge de la dette	5.098,2	909,9	2.577,9
- Garanties d'emprunts	-	-	6.180,6
- Dépenses en atténuation de recettes	1.316	3.897,3	9.122,9
Pensions civiles et d'anciens combattants	300,2	357,7	-
Frais de justice (1) et réparations civiles	278,1	325,8	273,2
Cotisations et prestations sociales	140,9	7.775,8	2.678,4
Bonification d'intérêts	388	792,6	2.084,2
Prestations du Fonds national de chômage	-	1.888,5	1.950,2
Divers	62,3	41,2	3.792,2
Total	7.583,7	15.988,8	28.659,4

(1) Y compris les dépenses imputées au chapitre 37-11 "Services judiciaires, frais de justice" du budget de la justice.

Les dépassements des crédits de la dette publique sont relativement peu importants (+ 2,6 milliards) par rapport aux masses en jeu. On doit noter cependant un dépassement de 1,4 milliard au titre des dotations du Fonds de soutien des rentes et du Fonds de stabilisation des changes qui ne sont pas dotés en loi de finances initiale.

En revanche, un dépassement massif de 6,2 milliards est constaté au titre de la garantie des opérations d'assurance-crédit pour le commerce extérieur (COFACE). Ce dépassement fait suite à un ajustement de 2,5 milliards de francs en collectif de fin d'année qui, lui-même, venait s'ajouter à un crédit initial de 1 milliard. Il concerne, à hauteur de 2,3 milliards, une dépense relative à la mise à niveau de la trésorerie de la COFACE.

De même, un dépassement de 9,1 milliards de francs, au lieu de 3,8 milliards en 1986, est constaté sur les dotations de dépenses en atténuation de recettes. Ce dépassement concerne pour l'essentiel (8,8 milliards) les dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts pour lesquelles un ajustement de 1 milliard de francs seulement avait été opéré en collectif.

Enfin, un dépassement de 1,9 milliard de francs est constaté, comme chaque année sur la dotation du Fonds national de chômage, traduisant ainsi la sous-évaluation de la dotation initiale.

En outre, on doit noter les dépassements de 2,69 milliards de francs et 3,7 milliards au titre respectivement :

- de la révision du montant des acomptes versés par l'Etat pour la compensation des ressources et charges des régimes de sécurité sociale, dont 500 millions au titre d'une dépense auparavant imputée à l'exercice suivant ;

- des versements effectués, en application des lois de nationalisation, à la Caisse nationale de l'industrie (C.N.I.) et à la Caisse nationale des banques (C.N.B.) pour le paiement des intérêts échus au 31 décembre de l'année en cours et payables au 1er janvier de l'année suivante habituellement sur les crédits de l'exercice suivant.

• *Les crédits provisionnels :*

Un seul cas de dépassement des dotations de crédits provisionnels est relevé dans le projet de loi de règlement. Il porte sur un montant de 0,96 million de francs et concerne, comme l'année précédente, le budget des services financiers. Ce dépassement n'a pas été couvert, comme les autres dépassements de crédits provisionnels, par répartition de crédits pour dépenses éventuelles et a donc été effectué en contravention avec les dispositions de la loi organique.

• *Les crédits limitatifs :*

Les dépassements de crédits limitatifs, qui sont proscrits par la loi organique, ont porté sur un montant de 6,6 millions de francs au lieu de 1,5 millions en 1986.

Ils concernent des erreurs matérielles mineures sur trois ministères (8.653 francs au total) et une somme plus importante (6,57 millions) sur le budget des services financiers (à nouveau) à la suite d'une erreur de prévision dans la gestion de la subvention au Conservatoire national des arts et métiers alimentée uniquement par voie de fonds de concours.

2. Les ouvertures complémentaires des budgets annexes

Le montant des crédits complémentaires demandés par le projet de loi de règlement s'élève à 20,6 milliards de francs et concerne, à hauteur de 20,44 milliards, le budget des P. et T. et le B.A.P.S.A. Le montant de ces dépassements représente une part de 7,85 % des crédits ouverts ; il est très supérieur au montant de 1986 (12,8 milliards) du fait essentiellement des dépassements sur les P. et T.

Les dépassements sur ce dernier budget s'élèvent à 17,8 milliards de francs (+ 87 % par rapport à 1986) en raison :

- de l'importance des remboursements anticipés d'emprunts (13,7 milliards) en vue d'opérations de refinancement à des conditions plus avantageuses ;
- de l'inscription d'un crédit de 4,1 milliards sur la ligne d'équilibre "augmentation du fonds de roulement" non dotée en loi initiale.

S'agissant du budget annexe des prestations sociales agricoles, le dépassement de 2,5 milliards de francs constaté résulte de l'inscription, à hauteur de 2,3 milliards, d'un crédit au titre de la dotation relative aux reversements et restitutions indûment perçus, qui est inscrite pour mémoire en loi de finances initiale.

3. Les ouvertures complémentaires des comptes spéciaux du Trésor

Le montant des crédits complémentaires demandés par le projet de loi de règlement s'élève à 13,31 milliards de francs, au lieu de 0,4 milliard en 1986, et représente 5 % des crédits nets, au lieu de 0,2 % en 1986. Ils sont destinés au compte d'avance à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics en raison des versements supplémentaires effectués :

- au Fonds de soutien des rentes (4 milliards) ;
- à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (9,3 milliards), afin de couvrir le préfinancement des ouvertures de crédits budgétaires effectuées dans le cadre du collectif (+ 7,4 milliards) (1) et qui lui étaient destinées. Le compte d'avance a ainsi permis de préfinancer une charge du budget général.

Par ailleurs, on doit noter que le projet de loi demande une autorisation de découvert de 24,33 millions de francs sur le compte "opérations avec le F.M.I." traditionnellement doté pour mémoire dans le cadre de la loi de finances initiale.

(1) L'A.C.O.F.A. a remboursé au compte d'avance la somme de 7,4 milliards qui lui a été versée par le budget de l'Etat après inscription des crédits au collectif. Elle reste débitrice du solde de l'avance reçue (0,9 milliard).

Enfin, la clôture du compte d'emploi des jetons de présence et tantièmes revenant à l'Etat laisse apparaître un dépassement de crédits de 2 millions de francs irrégulièrement imputé sur un chapitre limitatif du compte.

* *

*

En définitive, l'impact des diverses modifications proposées dans le présent projet de loi de règlement ramène le déficit global, hors F.M.I., à 137,86 milliards de francs, au lieu de 147,27 milliards en 1986, et à 120,06 milliards de francs, hors F.M.I. et Fonds de stabilisation des changes, au lieu de 141,09 milliards en 1986.

Le solde négatif du budget général et des comptes d'affectation spéciale retraçant des opérations à caractère définitif ressort à 112,18 milliards de francs au lieu de 150,95 milliards en 1986 (1). Il est inférieur de 12,58 milliards de francs à la prévision initiale de 124,76 milliards et de 14,33 milliards de francs à la prévision rectifiée en collectif de 126,52 milliards.

En revanche, le solde négatif des opérations temporaires, hors F.M.I., s'établit à 25,67 milliards de francs en accroissement de 21,15 milliards par rapport à la prévision initiale de 4,52 milliards et de 22,97 milliards de francs par rapport à la prévision rectifiée en collectif de 2,7 milliards de francs.

Ces résultats sont en nette amélioration par rapport aux années précédentes.

Evolution du solde des lois de règlement

(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987
Déficit d'exécution	- 129,61	- 146,18	- 153,28	- 141,09	- 120,06
% du P.I.B.	3,24	3,35	3,26	2,80	2,27

(hors F.M.I. et F.S.C.)

(1) Le solde est comparable à celui de 1986 car la modification de la présentation comptable de la prise en charge par l'Etat de l'allègement de la taxe professionnelle et le transfert de certaines dépenses budgétaires au compte d'affectation des produits de la privatisation sont sans incidence sur le solde du budget des opérations définitives.

CHAPITRE III

LES RESULTATS D'ENSEMBLE DE L'ANNEE 1987

Les différents ajustements apportés, tant par voie législative que par voie réglementaire, ont conduit à modifier sensiblement le budget de 1987 et, par conséquent, son évolution par rapport à l'exercice précédent.

Le tableau suivant permet de comparer :

- d'une part, les lois de finances initiales pour 1986 et 1987 ;
- d'autre part, les lois de règlement 1986 et 1987.

(en millions de francs)

	Lois de finances initiales			Lois de règlement		
	1987	1986	Evolution en pourcentage	1987	1986	Evolution en pourcentage
Opérations à caractère définitif						
Dépenses du budget général (*)	1.159.389	1.138.220	+ 1,86	1.242.353	1.227.806	+ 1,18
Recettes du budget général (*)	1.034.361	996.990	+ 3,75	1.129.996	1.076.276	+ 4,99
Comptes d'affectation spéciale (solde)	+ 267	+ 182	n.s.	+ 172	+ 583	n.s.
Solde des opérations à caractère définitif	- 124.761	- 141.048	- 11,50	- 112.185	- 150.947	- 25,70
Opérations à caractère temporaire						
Charges	186.720	183.236	+ 1,90	210.779	186.490	+ 13,02
Ressources	182.195	178.942	+ 1,82	185.101	190.167	- 2,66
Solde des opérations à caractère temporaire	- 4.525	- 4.294	+ 5,38	- 25.678	+ 3.677	n.s.
Solde global hors F.M.I.	- 129.286	- 145.342	- 12,41	- 137.863	- 147.270	- 6,38
Solde global hors F.M.I., hors F.S.C.	- 129.286	- 145.342	- 12,41	- 120.058	- 141.089	- 14,90

(*) Y compris les dégrèvements et remboursements d'impôts.

I. ANALYSE GENERALE DU BUDGET DE 1987

En 1987, l'exécution du budget se solde par un déficit global, hors opérations du Fonds monétaire international et du Fonds de stabilisation des changes, de 120,06 milliards de francs. Par rapport à l'exercice précédent, le déficit diminue de 21,03 milliards de francs.

Toutefois, si l'on inclut, comme cela se fait habituellement dans le cadre des lois de règlement, les opérations conduites au titre du Fonds de stabilisation des changes, le déficit est alors porté à - 137,86 milliards de francs ; la réduction de ce déficit est alors ramenée à 9,41 millions de francs par rapport à l'exercice précédent.

A. LE BUDGET GENERAL

Le déficit des opérations définitives atteint 112,18 milliards de francs au lieu de 150,95 milliards en 1986, soit une diminution importante de 34,5 % due au double effet :

- de la forte progression des recettes : + 4,75 % (au lieu de + 3,75 % prévus en loi initiale) ;
- de la faible progression des dépenses : + 1,17 % (au lieu de + 1,85 % prévus en loi initiale).

1. Les recettes

Le total des recettes brutes du budget général s'élève, avant déduction des dégrèvements et remboursements d'impôts, à 1.129,99 milliards de francs et à 1.010,89 milliards après déduction de ces derniers, soit une hausse de 5,0 % dans les deux cas, au lieu de 6,5 % en 1986.

a) Les recettes fiscales

Leur produit, évalué à 1.162,0 milliards de francs en montant brut, est réduit à 1.042,91 milliards après imputation des dégrèvements et remboursements d'impôts (119,09 milliards). Leur rendement net est en progression de 6,65 % par rapport à 1986, soit un taux supérieur à celui du revenu national qui s'est élevé à 5,05 %.

Cette progression des recettes fiscales aurait cependant été moindre si les modalités antérieures de prise en charge de l'allègement de la taxe professionnelle avaient été maintenues en 1987 (1). Selon la Cour des comptes, le taux de progression des recettes fiscales nettes aurait été dans ce cas ramené à 5,3 %, soit un taux à peine supérieur à celui du revenu national.

En tout état de cause, la pression fiscale et parafiscale par rapport au P.I.B. s'est élevée à 19,7 % et a marqué en 1987 une progression par rapport aux deux années précédentes où elle s'était inscrite en baisse (19,5 % en 1985 et 19,4 % en 1986).

La progression des impôts indirects (+ 7,2 %) est plus forte que celle des impôts directs (+ 5,2 %).

De la sorte, la part des impôts directs dans les recettes fiscales nettes a légèrement diminué en 1987 (38,2 %) alors que cette part avait augmenté en 1986 (38,5 %).

• Les impôts directs passent de 426,91 milliards de francs en 1986 à 449,24 milliards en 1987, dont :

- impôt sur le revenu : 233,86 milliards, soit une hausse sensible de + 5,7 % malgré les diverses mesures d'allègement décidées (- 11,7 milliards) ;

- impôt sur les sociétés : 118,48 milliards, soit une forte hausse de + 13,8 %, en dépit des allègements fiscaux là aussi décidés, mais qui traduit la poursuite de l'amélioration des résultats des entreprises ;

- impôt sur les grandes fortunes : sa suppression conduit à une perte de recettes de 4,2 milliards.

(1) Comme déjà indiqué, cette modification a conduit à supprimer les dégrèvements d'impôts correspondant à l'allègement de la taxe professionnelle et à les remplacer par des prélèvements sur recettes.

• *Les impôts indirects* passent de 664,94 milliards de francs à 712,77 milliards, dont :

- *taxe à la valeur ajoutée* : 509,57 milliards, soit une hausse de 7,2 % (au lieu de 5 % l'année précédente), malgré les allègements décidés en cours d'année ; cette forte progression est due surtout à la bonne tenue de la consommation notamment pour les produits taxés à des taux élevés ;

- *taxe intérieure sur les produits pétroliers* : 96,06 milliards, soit une hausse modérée de 4,8 % par rapport aux hausses de 1986 (+ 10,2 %) et de 1985 (+ 29,2 %) en raison d'un certain fléchissement de la consommation de carburant (+ 0,9 %) ;

- *impôt sur les opérations de bourse* : malgré son faible montant en valeur absolue, le produit de cet impôt s'est accru de 35,7 % (3,5 milliards au lieu de 2,6 milliards) du fait de l'accroissement du nombre des opérations notamment après le krach d'octobre.

• *Les dégrèvements et remboursements d'impôts*, qui sont portés en dépenses du budget des charges communes, passent de 113,8 milliards à 119,09 milliards de francs, soit un accroissement de 4,6 % inférieur au taux de progression du produit fiscal brut (+ 6,4 %).

Ce taux de progression en apparence modéré recouvre en fait une forte augmentation des dégrèvements à structures constantes.

En effet, l'incidence de la suppression des dégrèvements de *taxe professionnelle* à la suite de la modification des modalités de prise en charge du coût de l'allègement de cette taxe (- 6,8 milliards) a été compensée par une forte progression des autres dégrèvements au titre notamment :

- de l'impôt sur le revenu (+ 1,5 milliard) ;
- de l'impôt sur les sociétés (+ 1,3 milliard) ;
- des remises et décharges (+ 1,4 milliard) ;
- des remboursements de T.V.A. (+ 5,2 milliards).

b) *Les autres recettes*

Ces ressources, qui se répartissent en recettes non fiscales et produits de fonds de concours, ont progressé globalement de + 4,35 % en 1987 et de 5,2 % et 3 % pour chacune des composantes.

• *Les recettes non fiscales* atteignent 75,38 milliards de francs en augmentation de 3,7 milliards par rapport à 1986. Pour l'essentiel, cette progression provient :

- du produit des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier qui s'élève à 19,5 milliards, en accroissement net de 2,3 milliards (dont 2,1 milliards au titre du versement du budget annexe des P. et T.) ;

- du produit des retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat qui s'établit à 18,45 milliards, au lieu de 16 milliards en 1986, du fait de la progression des retenues pour pensions civiles et militaires (+ 1,8 milliard) à la suite du relèvement de 7 à 7,9 % du taux de ces dernières.

On doit noter, par ailleurs, la réduction sensible (- 11,5 %) du produit des intérêts des avances, prêts et dotations en capital du fait principalement de l'évolution des taux d'intérêt à la baisse. Le produit de ces recettes passe de 6,5 à 5,8 milliards.

• *Les recettes de fonds de concours* atteignent 46,02 milliards de francs au lieu de 44,7 milliards en 1986. Elles se répartissent en :

- fonds de concours ordinaires et spéciaux : 42,31 milliards au lieu de 41,95 milliards en 1986 ;

- fonds de concours au titre de la coopération internationale : 3,71 milliards, au lieu de 2,74 milliards en 1986, du fait principalement de l'augmentation des contributions européennes (F.E.D.E.R. et Fonds social européen).

c) Les prélèvements sur recettes

Pris dans leur ensemble, les prélèvements sur recettes se sont accrus de 16,3 % pour atteindre 153,41 milliards de francs. Leur progression est très supérieure à celle des ressources brutes (+ 6,2 %). Cela est dû pour l'essentiel à la prise en charge, par voie de prélèvement, de l'allègement de la taxe professionnelle (cf. ci-dessus) qui se traduit par un prélèvement supplémentaire net de 12,4 milliards.

• *Les prélèvements au profit des collectivités locales* augmentent ainsi de 20 % passant de 86,13 à 103,39 milliards de francs, dont :

- 70,6 milliards pour la dotation globale de fonctionnement en progression modérée de 4,7 % (1) au lieu de 5,55 % l'année précédente ;

- 12,4 milliards pour le Fonds de compensation de la T.V.A. en progression de 14 % (2) au lieu d'une diminution de 6,8 % en 1986.

• *Les prélèvements au profit des Communautés européennes* augmentent de 9,3 % passant de 45,7 à 50 milliards de francs. Cette progression est plus modérée que celle constatée en 1986 (+ 30,5 %) en raison principalement d'une augmentation plus faible de la contribution payée au titre de la T.V.A. communautaire (3) (+ 7,9 % au lieu de 41,1 % en 1986).

Ces prélèvements tiennent cependant compte de l'incidence de l'institution d'une cotisation complémentaire exceptionnelle sur les sucres (+ 500 millions).

A titre de comparaison, le produit de ce prélèvement européen a été, en 1987, du même ordre de grandeur que celui des droits d'enregistrement (50 milliards et 53 milliards de francs).

2. Les dépenses

En 1987, les dépenses du budget général atteignent 1.242,35 milliards de francs, en accroissement de 1,2 % par rapport aux dépenses constatées en 1986. Si l'on déduit de cette masse le montant des dégrèvements et remboursements d'impôts, les dépenses nettes s'établissent alors à 1.123,25 milliards de francs, soit une progression de 0,8 % par rapport aux mêmes dépenses de l'exercice précédent.

Cette évolution apparente des dépenses nettes doit cependant être corrigée pour tenir compte des modifications de structures dans le budget intervenues entre 1986 et 1987. Il s'agit, comme il a déjà été rappelé, de la prise en charge en 1987 au compte d'affectation des produits de la privatisation de dotations à caractère budgétaire imputées en 1986 au budget général (4).

(1) 67,5 milliards de francs en 1986

(2) 10,9 milliards de francs en 1986.

(3) 38,4 milliards de francs en 1987.

(4) La modification des modalités de prise en charge de l'allègement de la taxe professionnelle n'a pas d'incidence sur les dépenses nettes mais sur les seules dépenses brutes.

La Cour indique que si l'on tient compte de cette mesure, le montant des dépenses du budget général aurait été accru de 26,2 milliards de francs (1) portant le taux de progression de ces dépenses à 3,2 %.

Cette évolution confirme en l'accentuant encore la décélération de la croissance des dépenses observée depuis 1984 (+ 8,4 % en 1984 ; + 7,7 % en 1985 ; + 6,1 % en 1986).

a) Les dépenses civiles ordinaires

Elles s'élèvent à 1.007,44 milliards de francs et s'accroissent de 3,45 %. Si l'on tient compte des changements de structures intervenus au titre IV, la progression de l'ensemble ressort alors à 3,9 % (2).

Les dépenses excèdent donc de 13,8 % les prévisions initiales.

- Les dépenses du titre I "Dette publique et dépenses en atténuation de trésorerie" s'établissent à 227,04 milliards en augmentation de 5,7 % par rapport à l'exercice précédent. Elles ont excédé les crédits initiaux de 9,2 %.

Les charges du service de la dette en particulier sont en progression globale de 1,5 % et représentent 94,33 milliards, selon la décomposition suivante :

	(en milliards de francs)			
	1985	1986	1987	87/86 (%)
Dette intérieure				
- dette perpétuelle et amortissable	36,19	50,81	52,00	+ 2,4
- dette flottante	46,23	38,94	41,76	+ 7,2
Dette extérieure	7,35	3,15	0,57	-
Totaux	89,77	92,90	94,33	+ 1,5

(1) Cet accroissement des charges du budget général aurait été sans incidence sur le solde des opérations définitives puisque la moindre dépense du budget général est compensée par une dépense au compte d'affectation spéciale.

(2) Prise en compte de la charge des versements à la C.N.I. et C.N.B. effectués en 1986 au budget général et relevant en 1987 du compte des produits de la privatisation pour un montant de 5,3 milliards.

La faible progression (+ 2,4 %) des charges de la dette perpétuelle tient en partie à l'utilisation des obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) émises en 1983 et 1984 dont le versement des intérêts est reporté en 1989 et ultérieurement ainsi qu'à l'intervention en 1986 de la Caisse d'amortissement de la dette publique (C.A.D.E.P.) qui a permis d'alléger la charge de la dette de 958 millions de francs en 1987.

La plus forte progression (+ 7,2 %) des charges de la dette flottante s'explique principalement par le rétablissement d'une rémunération au taux de 3 % (au lieu du taux symbolique de 0,01 % en 1986) des fonds déposés aux C.C.P. (+ 3,5 milliards) et par les dépenses du Fonds de soutien des rentes qui se sont élevées à 1,26 milliard de francs (1) (0 en 1986).

S'agissant des dépenses liées à l'octroi de garanties de l'Etat, leur montant a crû dans des proportions très importantes (+ 71,3 %) passant de 7,43 milliards de francs à 12,73 milliards en 1987. En 1986, cette augmentation était déjà de 44,4 %. Celle-ci est due à la forte croissance des charges de l'assurance-crédit, gérée par la COFACE, qui passent de 4,45 milliards à 8,51 milliards de francs en 1987. Ces charges ont couvert non seulement l'incidence des risques constatés en 1987 mais aussi une remise à niveau de la trésorerie de la COFACE pour lui permettre de faire face aux exercices suivants.

Enfin, les dépenses en atténuation de recettes ont atteint 119,98 milliards de francs, en progression de 4,7 % au lieu de 12 % l'année précédente. Ces dépenses sont constituées pour l'essentiel (119,09 milliards) par les dégrèvements et remboursements d'impôts dont la progression a été ralentie du fait de la suppression de la prise en charge de l'allègement de la taxe professionnelle par voie de dégrèvement.

- *Les dépenses du titre II "Pouvoirs publics"* ont augmenté de 2,24 % passant de 2,90 milliards à 2,96 milliards de francs. La progression ressortait à 12,23 % en 1986. Les dépenses ont été égales aux crédits ouverts.

- *Les dépenses du titre III "Moyens des services"* ont augmenté de 2,7 % passant de 399,1 milliards à 409,8 milliards de francs. Cette progression est nettement inférieure à celle de 1986 (7,2 %).

(1) Les charges du F.S.R. ont été intégrées au budget de l'Etat par arrêté du 5 mars 1986 pris en application du décret du 27 janvier 1986. Ces charges sont partiellement compensées par des recettes en atténuation de frais de trésorerie.

Ce ralentissement dans la croissance de ces dépenses tient en grande partie à la modération des dépenses de personnel (347,6 milliards) qui ne progressent que de 1,5 % au lieu de 8,2 % en 1986.

Cette évolution tient pour une part à la forte réduction des dépenses de charges sociales (44 milliards au lieu de 52 milliards), elle-même due à une majoration très importante et exceptionnelle des dépenses en 1986 (1).

Mais, néanmoins, la décélération se confirme à travers les dépenses de rémunérations (+ 3,9 % au lieu de + 4,9 % en 1986), les pensions (+ 5,9 % au lieu de + 6,1 % en 1986) ainsi que les subventions aux établissements publics (+ 1,2 %).

On doit cependant relever la forte progression de 18,1 % des dépenses de matériel et de fonctionnement qui atteignent 22,8 milliards de francs.

• Les dépenses du titre IV "Interventions publiques" ont progressé de 3 % passant de 356,95 milliards à 367,59 milliards de francs. Si l'on inclut les dépenses effectuées à partir du compte des produits de la privatisation et précédemment imputées au titre IV, la progression ressort à 4,4 %.

Leur ventilation se trouve résumée dans le tableau suivant :

(en milliards de francs)

	Montants	Variation (en %)
Interventions politiques et administratives	20,14	- 13,2
Action internationale	8,73	+ 57,1
Action éducative et culturelle	53,62	+ 44,5
Action économique	104,10	- 4,7
Subventions aux entreprises d'intérêt national	27,10	+ 2,5
Action sociale	153,90	+ 1,4

La réduction des dépenses d'action économique résulte de mouvements divers sur les budgets :

- des charges communes : + 9,7 %
- de l'agriculture : - 8,8 %
- de l'emploi : - 20,2 %

(1) En 1986, les dépenses de charges sociales avaient été grevées d'une somme de 8 milliards de francs supplémentaires correspondant à un changement dans l'année d'imputation des charges et recettes de l'Etat.

L'augmentation des dépenses sur les charges communes résulte de la croissance des dépenses agricoles en préfinancement des aides communautaires (+ 8,5 milliards), des dépenses effectuées en application de lois de nationalisation (3,7 milliards) (1) ainsi que des dépenses liées aux exonérations de charges sociales pour favoriser l'emploi (6,9 milliards). En sens inverse, les dépenses d'aides à la construction, sous forme de bonifications d'intérêts, ont diminué de 2,3 milliards de francs.

La réduction des dépenses du budget de l'agriculture s'explique par la diminution des dépenses en faveur des offices mais tient compte de la prise en charge d'un allègement de 2 milliards de francs de la dette des agriculteurs qui ne sera cependant utilisable qu'à partir de 1988.

Enfin, la réduction des dépenses du budget de l'emploi, qui sont passées de 21,3 à 19,9 milliards, concerne le Fonds national du chômage à la suite notamment de reclassements budgétaires. Toutefois, le dépassement de ces dépenses par rapport aux crédits s'est élevé à 1,95 milliard de francs.

b) Les dépenses civiles en capital

Elles s'élèvent à 69,73 milliards de francs en diminution de 29,6 % par rapport à 1986. Cette année-là, elles étaient au contraire en progression de 17,1 %.

Cette forte réduction s'explique en réalité par la modification déjà indiquée de l'imputation des dotations en capital aux entreprises publiques. En 1986, ces dépenses étaient en effet imputées au budget général et s'élevaient à 17,12 milliards de francs auxquelles s'ajoute une dotation exceptionnelle de 11,94 milliards aux sociétés sidérurgiques (2), soit 29,06 milliards au total. En 1987, ces dépenses (3), hors dépenses exceptionnelles, ont été imputées au compte des produits de la privatisation et se sont élevées à 20,9 milliards de francs. C'est pourquoi, la réduction des

(1) Initialement, la prise en charge de ces dépenses était prévue sur le compte d'affectation des produits de la privatisation à hauteur de 5,08 milliards ouverts à ce titre en loi de finances initiale. Le dépassement de 3,7 milliards a été imputé non pas sur le compte d'affectation mais au budget général.

(2) En vue du remboursement par anticipation et par l'intermédiaire de la Caisse d'amortissement de la dette auprès de l'Etat.

(3) Sur lequel s'imputent les dotations en capital.

dépenses d'investissements directs du titre V (1) atteint 61,1 % passant de 46,5 milliards à 18,10 milliards de francs. Si l'on exclut ces changements de structures et si l'on ne tient pas compte des dépenses exceptionnelles de 1986 (2), ces dépenses progressent au contraire de 12,7 %.

• Les dépenses de subventions d'investissement des titres VI et VII s'établissent à 51,64 milliards de francs en légère réduction par rapport à 1986 (- 1,7 %). Le montant des dépenses est toutefois équivalent au montant des crédits initiaux (51,8 milliards).

Le tableau ci-dessous indique la répartition des aides entre les différents secteurs :

(en milliards de francs)

Secteur	Montants	Variation (en %)
Agriculture	1,89	- 3,6
Energie et mines	12,18	+ 8,4
Transports et télécommunications	1,19	- 12,8
Entreprises industrielles et commerciales	4,52	- 21,8
Logement et urbanisme	6,40	- 16
Équipement culturel et social	10,89	- 13,9
Équipement administratif et divers	7,03	+ 21,6
Investissements hors métropole	7,50	+ 23,3

On doit noter la forte augmentation des dépenses relatives :

- aux dotations régionale d'équipement scolaire et dotation départementale d'équipement des collèges (équipement administratif et divers) ;

- à la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (investissements hors métropole).

Cependant, les dépenses relatives aux "aides à la pierre" (logement et urbanisme) et aux "subventions aux établissements", Recherche, (équipement culturel et social) s'inscrivent en baisse respectivement de 17,4 % et 8,2 %.

(1) Sur lequel s'imputent les dotations en capital.

(2) Versement à la Caisse d'amortissement de l'acier.

c) Les dépenses militaires

Les dépenses militaires s'élèvent à 165,18 milliards de francs en accroissement de 6,6 % par rapport à 1986.

Le taux d'accroissement des dépenses ordinaires est de 1,8 % (85,48 milliards) et de 12,4 % pour les dépenses en capital (79,70 milliards).

La Cour des comptes indique qu'une évaluation plus exacte des dépenses à objet militaire devrait conduire à :

- déduire du montant des dépenses imputées au budget de la Défense les transferts de crédits en provenance du budget de l'aviation civile ;
- ajouter au montant de ces dépenses les transferts destinés au Commissariat à l'énergie atomique.

Une fois ces corrections effectuées, la Cour indique que le montant des dépenses ressort à 171,7 milliards de francs en augmentation de 7 % par rapport à 1986, soit encore une part de 3,25 % du P.I.B. au lieu de 3,19 % en 1986.

- *Les dépenses ordinaires* augmentent faiblement. Les dépenses de personnel sont restées stables sous l'effet d'une hausse limitée (1 %) des rémunérations d'activité (52,18 milliards).

- *Les dépenses d'équipement* progressent plus fortement (+ 12,4 %) mais de façon parallèle à la progression prévue en loi initiale.

Il est à noter que le taux de consommation des crédits d'équipement militaire s'élève à 94,1 % à comparer à un taux de 75,7 % pour les crédits d'équipement civils.

On remarque en particulier la forte progression des dépenses d'activités et de recherches (+ 13,4 %) ainsi que des dépenses de fabrication (+ 12,9 %) qui ont atteint respectivement 21,8 et 51,3 milliards de francs.

B. COMPTES D'AFFECTION SPECIALE ET BUDGETS ANNEXES

1. Les comptes d'affectation spéciale (opérations définitives)

Les opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale sont résumées dans le tableau suivant :

(en milliards de francs)

	Prévisions initiales		Opérations effectives	
	1986	1987	1986	1987
Dépenses	11,79	40,94	15,49	78,09
Recettes	11,98	41,20	16,08	78,26
Solde	+ 0,19	+ 0,26	+ 0,59	+ 0,17

Les dépenses ont quintuplé entre 1986 et 1987 passant de 15,49 à 78,09 milliards de francs, tandis que les recettes subissaient la même évolution passant de 16,08 à 78,26 milliards de francs. Ces comptes présentent donc un excédent de 172 millions de francs, en réduction par rapport à celui de 1986 (583 millions).

• Cet accroissement du volume des opérations résulte principalement du *compte d'affectation des produits de la privatisation* dont les dépenses sont passées de 4,1 milliards en 1986 à 66,82 milliards de francs en 1987. Cette somme a été affectée au financement :

- de l'amortissement de la dette publique via la C.A.D.E.P. (40,59 milliards au lieu de 4,1 milliards en 1986) ;

- des versements à la Caisse nationale de l'industrie et à la Caisse nationale des banques en application des lois de nationalisation : 5,3 milliards au lieu de 5,4 milliards en 1986 (1) ;

- des dotations aux entreprises publiques : 20,9 milliards au lieu de 17,2 milliards (2).

Les recettes correspondantes se sont élevées à 66,87 milliards du fait de la vente des actions des sociétés nationalisées (3).

(1) Imputés au budget général en 1986.

(2) Hors versement exceptionnel de 11,94 milliards à la Caisse d'amortissement pour l'acier.

(3) Essentiellement : Société générale (16,67 milliards), Paribas (12,73 milliards), Suez (16,67 milliards), Compagnie générale d'électricité (8,35 milliards), Saint-Gobain (7,1 milliards) et T.F.1 (4,25 milliards).

On peut regretter, compte tenu de leur importance, que les ouvertures de crédits correspondant aux suppléments de recettes constatés en cours d'année (plus de 36 milliards) aient été effectuées par voie réglementaire comme l'autorise l'article 25 de la loi organique de 1959, alors que ces ouvertures de crédits auraient pu être soumises, lors de la loi de finances rectificative, à l'approbation du Parlement, comme cela a été fait pour le compte de soutien de l'industrie cinématographique (1).

- *Les dépenses du Fonds national des adductions d'eau* ont progressé de 6,1 % (rompant avec la longueur des années précédentes) tandis que les recettes ont diminué de 3,9 %. Le solde créditeur de ce compte a néanmoins continué de croître.

- *Les dépenses du Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités* ont fortement progressé (+ 138,9 %), de même que ses recettes, du fait de la survenue de graves catastrophes en 1986 et 1987. La Cour constate cependant que les recettes de ce compte proviennent en majorité du budget général, ce qui est contraire à l'article 23 de la loi organique de 1959.

- *Le compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision* demeure, hors compte des privatisations, le poste principal. La réduction des recettes de 10,7 % du fait de la baisse du taux de la redevance et du volume d'appareils taxés (liée notamment à la suppression de la taxe sur les magnétoscopes) est inférieure à la réduction des dépenses de 11 %. De la sorte, le compte est légèrement créditeur de 27,4 millions de francs, pour la première fois.

- En outre, les recettes et dépenses du *Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés* diminuent laissant un solde légèrement créditeur (3,4 millions de francs).

- Enfin, on doit noter la *clôture du compte d'emploi des jetons de présence et tantièmes revenant à l'Etat*, conformément aux observations antérieures de la Cour.

(4) A hauteur de 250 millions de francs.

2. Les budgets annexes

Le montant net des dépenses des budgets annexes est passé de 260,33 milliards en 1986 à 267,16 milliards de francs en 1987, soit un accroissement de 2,7 %. Ce taux global recouvre des évolutions diverses selon les budgets, les dépenses du budget annexe des P. et T. évoluant à un rythme équivalent au rythme global (2,5 %).

Le tableau suivant indique la répartition des dépenses :

(en milliards de francs)

Budgets annexes	1986 Opérations définitives	1987			Variations de 1986 à 1987 (en %)
		Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
Services civils :					
- Imprimerie nationale	1,89	1,73	1,80	1,76	- 6,87
- Journaux officiels	0,53	0,48	0,51	0,52	- 1,89
- Légion d'Honneur	0,11	0,10	0,12	0,11	
- Ordre de la Libération	"	"	"	"	- 12,5
- Monnaies et médailles	0,73	0,73	0,78	0,66	- 10,0
- Navigation aérienne	2,00	2,01	2,07	2,11	+ 5,5
- Postes et télécommunications	188,64	180,78	189,23	193,41	+ 2,5
- Prestations sociales agricoles	66,32	67,79	67,80	68,59	+ 3,4
Totaux	260,22	253,62	262,31	267,16	+ 2,7

• *Le résultat du budget des P. et T. s'est élevé à 11,88 milliards de francs au lieu de 7,39 milliards en 1986 dont 2,61 milliards pour la Poste et 9,27 milliards pour les télécommunications. Ces bons résultats ont été obtenus grâce à une progression modérée des recettes de télécommunications en valeur (+ 3,9 %) du fait notamment de la baisse des tarifs téléphoniques et à l'assujettissement à la T.V.A. à compter du 1er novembre 1987. Les dépenses ont de leur côté diminué de 3,3 % du fait essentiellement de la baisse des taux d'intérêt.*

Le versement au budget général s'est élevé à 8,42 milliards de francs en progression de 36,8 % par rapport à 1986, soit + 2,27 milliards. Cette évolution trouve cependant sa justification dans le rétablissement d'une rémunération autre que symbolique des fonds des C.C.P. au taux de 3 % qui s'est traduit par une charge supplémentaire de 3,45 milliards de francs au budget général (cf. ci-dessus).

Ces évolutions permettent une augmentation du fonds de roulement de 4,1 milliards de francs.

- *Le résultat du budget annexe des prestations sociales* s'élève à 216 millions de francs sous l'effet d'une hausse des recettes de 3,4 % et des dépenses de 4,2 %.

La Cour indique que cet excédent, conformément aux errements antérieurs, n'a pas été porté au fonds de réserve en vue de son reversement au budget général.

- *Le résultat enfin du budget annexe de la navigation aérienne* est en très forte progression passant de 2,7 millions en 1986 à 68,8 millions de francs en 1987 du fait d'un accroissement des recettes de 23,6 % par rapport à 1986 et de 19,5 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

3. Les comptes spéciaux du Trésor (opérations temporaires)

Ils s'établissent, en ressources et charges nettes, à 185,10 et 210,78 milliards de francs, en évolution respectivement de - 2,66 % et + 13,02 %. Le solde débiteur des opérations temporaires s'élève à 25,68 milliards, hors F.M.I., au lieu d'une ressource nette de 3,67 milliards en 1986.

- *Les comptes de prêts* sont en position débitrice de 1,30 milliard de francs au lieu d'une ressource nette de 11,31 milliards l'année précédente. En fait, cet excédent de 1986 provenait du remboursement anticipé à la Caisse d'amortissement pour l'acier des prêts consentis par cette dernière aux sociétés sidérurgiques (16,13 milliards) et ce dans le cadre de la clôture du compte de prêts correspondant.

Le compte de prêts du F.D.E.S. enregistre un solde créditeur de 1,4 milliard en raison, là aussi, du remboursement anticipé de prêts consentis antérieurement.

- *Les comptes d'avances* sont de même en position débitrice de 8,75 milliards de francs (au lieu de 268 millions en 1986) imputable principalement à la charge nette :

- du compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales (- 2,78 milliards) ;

- du compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics (- 5,83 milliards) du fait d'un versement de 4 milliards versés au Fonds de soutien des rentes et de 9,3 milliards à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole pour le préfinancement des aides communautaires (1).

• *Les comptes de commerce* présentent, en revanche, un solde créditeur de 2,5 milliards de francs identique à celui de 1986 et imputable pour l'essentiel au compte des fabrications d'armement (1,7 milliard) et des constructions navales de la marine militaire (0,6 milliard).

• *Les autres comptes spéciaux* présentent une charge nette, hors F.M.I., de 18,11 milliards de francs qui provient pour l'essentiel du solde des pertes et gains de change (- 17,32 milliards au lieu de 5,02 milliards en 1986).

II. LE FINANCEMENT DU DEFICIT

La gestion financière de chaque année comprend non seulement les opérations de recettes et de dépenses du budget de l'année considérée, mais également celles qui résultent de la loi de finances précédente et qui sont exécutées pendant la période complémentaire. De même, elle supporte des charges correspondant à des dépenses qui feront l'objet d'une imputation budgétaire définitive sur l'exercice suivant et qui sont de la sorte assimilées à des avances.

Les résultats de la gestion annuelle (exercice) et de la gestion financière (gestion) de l'année sont donc nécessairement différents.

Ainsi, le découvert de la gestion de 1987 à financer s'élève, hors F.M.I., à 101,81 milliards de francs alors que le découvert de l'exercice de 1987 s'élève à 137,86 milliards comme il a déjà été indiqué. Par rapport à 1986, ce découvert de gestion est en très sensible diminution de 24,8 % par rapport à 1986 (135,36 milliards) alors que la réduction du déficit de l'exercice est de 6,3 %.

(1) Ce versement a fait l'objet d'un remboursement de 7,5 milliards.

A. LE BESOIN DE FINANCEMENT BRUT

La charge du financement des opérations budgétaires, qui s'élèvent en 1987 à 101,81 milliards de francs, représente la part des besoins de financement du Trésor. Il convient toutefois d'y ajouter la charge des opérations liées à la dette qui s'élèvent à 42,6 milliards, dont 42,3 milliards au titre du remboursement en capital de la dette (1).

Au total, le Trésor a donc dû se procurer, en trésorerie, 144,41 milliards de francs.

B. LES SOURCES DE FINANCEMENT

Le financement des charges de trésorerie sur cette période a été assuré pour l'essentiel par le produit :

- des emprunts émis sur le marché financier à hauteur de 93,67 milliards de francs ;
- des bons du Trésor émis pour un montant net total de 68,47 milliards de francs dont 43,5 milliards auprès de divers organismes non bancaires (S.I.C.A.V. et F.C.P. notamment) ;
- des concours de la Banque de France, sous forme de contrepartie des résultats déficitaires du Fonds de stabilisation des changes, qui se sont élevés à 11,22 milliards de francs .
- des excédents laissés sur leurs comptes de dépôt par les correspondants du Trésor à hauteur de 35,59 milliards de francs (budgets annexes, Caisse des dépôts et consignations, collectivités locales,....).

L'excédent des ressources de trésorerie a en outre permis de financer le remboursement des bons du Trésor à hauteur de 4,8 milliards de francs et d'améliorer de 64,2 milliards la position du compte courant du Trésor à la Banque de France.

(1) Non compris un remboursement de 44,6 milliards effectué par la C.A.D.E.P.

C. COMPARAISON AVEC L'EXERCICE PRECEDENT

La gestion de la trésorerie de l'année 1987 se caractérise, par rapport à celle de 1986, par :

- un appel au marché financier très inférieur (93,7 milliards au lieu de 137,2 milliards en 1986) dû en partie à la réduction du découvert ;

- un retour à un solde positif des comptes des correspondants du Trésor après un exercice débiteur en 1986 ;

- un recours plus important au financement par les bons du Trésor en comptes courants dont le montant des émissions fait plus que doubler.

CHAPITRE IV

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Regroupées dans la deuxième partie du rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget, les principales observations de la Cour des comptes portent sur :

- les modifications apportées au montant des crédits (I) ;
- les modifications apportées à la répartition des crédits (II) ;
- l'utilisation des crédits (III).

I. OBSERVATIONS RELATIVES AUX MODIFICATIONS APPORTEES AU MONTANT DES CREDITS

A. SUR LES REPORTS DE CREDITS DE L'EXERCICE PRECEDENT

La Cour indique que "les reports de crédits ouverts sur fonds de concours posent un problème particulier" du fait des dispositions du décret du 24 avril 1981 relatif au délai de rattachement des fonds de concours. Celui-ci prescrit en effet que l'ouverture des crédits de fonds de concours doit être effectuée dans l'année même de leur encaissement (1). Ce qui conduit, dans le cas de rattachement en fin d'année, à reporter les crédits à l'exercice suivant. Pour éviter cette situation, la Cour estime qu'il serait souhaitable d'autoriser le rattachement des crédits de fonds de concours à l'exercice de versement mais aussi à l'exercice suivant.

B. SUR LES DECRETS D'AVANCE

La Cour rappelle tout d'abord que le montant des ouvertures de crédits effectuées par les trois décrets d'avance, pris en 1987, a été très supérieur à celui atteint lors des exercices précédents.

La Cour émet des réserves de deux ordres tenant au respect des conditions posées par l'article 11-2° de l'ordonnance organique à l'occasion de ces décrets d'avance.

- *Le maintien de l'équilibre financier initial.*

Selon la Cour, le maintien de l'équilibre initial a été, dans certains cas, apprécié de façon extensive.

La Cour critique ainsi le principe du recours aux réévaluations de recettes bien que la loi organique de 1959 ne l'interdise pas expressément. Elle indique que ces ajustements de recettes ont été opérés, dans deux des décrets d'avance, pour équilibrer les ouvertures de crédits complémentaires. Elle précise notamment que la majoration de 100 millions de francs d'une recette, qui avait servi à équilibrer partiellement les crédits ouverts par les décrets du 31 juillet 1987 a en définitive, rapporté 695 millions de moins que prévu (2).

(1) et non plus dans un délai de quatre ans.

(2) Il s'agit des droits de consommation sur les tabacs. Il semble que la prévision ait été faussée par un retard important et imprévisible du relèvement des tarifs des droits sur le tabac.

La Cour critique par ailleurs le fait que les annulations de crédits de 90 millions de francs intervenues sur les comptes spéciaux du Trésor en contrepartie d'ouvertures au budget général ont conduit, sans changer l'équilibre financier global du budget, à en modifier la répartition, entre opérations définitives et opérations temporaires, fixée par la loi de finances initiale (1).

• *Le caractère d'urgence*

Selon la Cour, certaines ouvertures effectuées par décrets d'avance ne présentaient pas le caractère d'urgence requis par la loi organique.

Certaines ouvertures ont répondu au financement de besoins qui étaient déjà connus lors du vote de la loi de finances initiale. C'est notamment le cas de l'ouverture de :

- 150 millions effectuée par décret du 31 mars en faveur des harkis pour traduire le plan d'action annoncé par le Premier ministre lors de la discussion du budget de 1987 ;

- 116 millions effectuée par décret du 31 juillet au titre de l'informatisation des listes électorales prud'homales pour laquelle la dotation initiale de 1,23 million avait été manifestement sous-évaluée.

Par ailleurs, la sous-utilisation de crédits qui avaient fait l'objet d'ouvertures par décrets d'avance traduit, a posteriori, et selon la Cour, l'absence d'urgence alléguée pour recourir à cette procédure. C'est notamment le cas des crédits relatifs au plan en faveur des harkis indiqué ci-dessus.

• *La création de chapitres*

La Cour émet des doutes sur la régularité de la création de deux chapitres nouveaux aux budgets de l'Intérieur et de la Culture par le décret d'avance du 31 juillet (2).

(1) On observera que la rédaction de la loi organique ne permet pas de qualifier d'irrégulière une telle modification.

(2) On peut penser qu'une telle création de chapitre est régulière dès lorsque le décret d'avance est soumis à ratification du Parlement.

C. SUR LES ANNULATIONS DE CREDITS

La Cour rappelle que le montant des annulations de crédits prononcées en 1987 reste, comme en 1986, à un niveau élevé et représente 1,5 % des dotations initiales.

La Cour émet, selon une interprétation ancienne et constante, des critiques sur certaines de ces annulations de crédits. Elle rappelle que, selon les termes de l'article 13 de l'ordonnance de 1959, la faculté ouverte au Gouvernement d'annuler des crédits est limitée aux seuls crédits "devenus sans objet" en cours de gestion.

La Cour définit les crédits devenus sans objet, comme ceux "qu'il est, par excès dans les prévisions ou par survenance d'événements imprévus lors du vote de la loi de finances initiale, impossible, et non seulement inopportun, d'utiliser ou du moins d'utiliser intégralement aux dépenses en vue desquelles ils ont été ouverts" (1). Elle indique en conséquence que "l'annulation (de crédits) pour d'autres motifs devrait être prononcée par une loi de finances rectificative" (2).

La Cour constate que certaines des annulations opérées par la voie de l'article 13 ne satisfont pas à cette règle.

Ainsi, la Cour distingue trois cas d'annulations :

- les annulations qui résultent non pas de la survenance d'événements imprévus mais de la surévaluation des dotations budgétaires, notamment lorsque cette dernière est constatée depuis plusieurs années (3) ;

- les annulations suivies d'ouvertures supplémentaires ou ayant abouti à des dépassements de crédits ultérieurs, ce qui démontre a posteriori que les crédits annulés n'étaient pas sans objet (4) ;

(1) Tel est par exemple le cas, cité par la Cour, des annulations opérées sur les chapitres des carburants à la suite de la baisse imprévisible du prix des produits pétroliers au cours de l'année 1987.

(2) On peut, à l'inverse, soutenir que l'autorisation parlementaire porte sur un plafond de crédits que le gouvernement est libre d'utiliser ou non. Dès lors, on peut soutenir que le gouvernement a la faculté d'apprécier seul si un crédit est devenu ou non "sans objet" et d'en prononcer l'annulation par voie de l'article 13 ; c'est la position défendue par le gouvernement depuis de nombreuses années.

(3) Au budget des charges communes, par exemple, les crédits d'aide aux P.M.E. ont subi, comme en 1986, une annulation de 144 millions de francs, en raison du fait que les crédits ouverts ont été trois fois supérieurs aux dépenses.

(4) C'est notamment le cas des annulations de 3 milliards de francs intervenues sur un chapitre évaluatif de la dette publique dont la dépense effective a en définitive excédé les crédits de 767 millions de francs. Il s'agit là d'une erreur de prévision mais largement imputable à l'effet de surprise du krach boursier d'octobre.

• Les annulations intervenues dans le cadre d'une politique de régulation des dépenses publiques qui, compte tenu de leur ampleur, remettent en question, selon la Cour, la politique approuvée par le Parlement (1).

D. SUR LES RATTACHEMENTS DE FONDS DE CONCOURS

La Cour n'émet pas, dans son rapport, sur 1987, de critiques particulières sur les fonds de concours rattachés au budget de l'Etat pour un montant de 48,47 milliards de francs au total.

La Cour relève toutefois l'accentuation en 1987 de la tendance observée ces dernières années à l'accroissement de la part des rattachements de recettes non fiscales assimilées à des fonds de concours par voie de décret (2). Cette part représente, en effet, 74,9 % du total des rattachements contre 72,5 % en 1986 et 70,6 % en 1985, de telle sorte que la part des fonds de concours proprement dits (par nature) devient de plus en plus faible.

La Cour s'inquiète de cette évolution et rappelle que "l'intégration des recettes dans les produits ordinaires doit demeurer la règle chaque fois que l'affectation, lorsqu'elle n'est pas imposée par les parties versantes, ne se justifie pas par une utilité incontestable".

II. OBSERVATIONS RELATIVES AUX MODIFICATIONS PORTANT SUR LA REPARTITION DES CREDITS

Les principales remarques de la Cour des comptes portent sur les mouvements de répartition de crédits, de transferts et de virements.

(1) C'est le cas du plan de gel des dépenses traduites dans la lettre du Premier ministre du 9 mars 1987 et ayant conduit à l'annulation de 5,05 milliards de crédits par arrêté du 31 juillet 1987 (gage partiel au décret d'avance du même jour).

(2) On rappelle en effet qu'il existe des fonds de concours "par nature" qui, conformément à l'intention de la partie versante, sont rattachés à un budget particulier, par exception à la règle de la non-affectation des recettes. D'autres fonds de concours sont dits "assimilés" car ils correspondent à des recettes budgétaires (non fiscales) rattachées à un budget particulier après leur assimilation par décret à un fonds de concours.

A. SUR LES REPARTITIONS DE CREDITS

• S'agissant des répartition*s habituelles de crédits de rémunérations*, l'essentiel des mouvements a été réalisé par deux arrêtés dits de "grande répartition" pris à des dates moins tardives que les années antérieures, à la suite des remarques formulées par la Cour à l'occasion des rapports précédents.

Néanmoins, l'avancement de ces dates n'a pas encore été suffisant pour éviter les dépassements traditionnels lors de la liquidation de la paie de fin d'année et les régularisations de fait sur l'exercice suivant qui sont dépourvus de fondement juridique.

• En ce qui concerne *les répartition*s de crédits autres que ceux de rémunérations**, la Cour relève la progression significative du nombre de chapitres de répartition (22 en 1986 et 29 en 1987). Aussi propose-t-elle, compte tenu de cette évolution, deux modifications destinées à accroître l'information du Parlement quoique non imposées par la loi organique de 1959 :

- l'inscription dans un état annexe à la loi de finances des chapitres de répartition (1) ;

- l'individualisation au sein d'un chapitre particulier des dotations de répartition qui coexistent avec des dotations à imputation directe sur un même chapitre.

Votre commission partage cette proposition et souhaite qu'elle soit mise en oeuvre lors des prochaines lois de finances.

Par ailleurs, la Cour émet des critiques à l'encontre de certains mouvements de répartition qui ont :

- soit bénéficié à des chapitres excédentaires en fin d'exercice ;

- soit servi à financer des dépenses dont la répartition par chapitre pouvait être effectuée en loi de finances initiale (c'est notamment le cas au budget de l'Agriculture de la dotation des offices d'intervention agricole qui a donné lieu en 1987 à une répartition en chapitres de 4,3 milliards de francs et qui aurait pu être évitée) ;

(1) Cette disposition existe en application des dispositions de la loi organique de 1959 pour les chapitres à engagements anticipés (état D), évaluatifs (état F), provisionnels (état G), donnant lieu à reports automatiques (état M).

soit conduit à altérer la nature initiale de la dotation globale de répartition du fait notamment des répartitions entre chapitres de titres différents (la Cour cite les répartitions des crédits d'aides aux investissements artisanaux répartis à hauteur de 44,5 % sur des crédits d'intervention en faveur de l'artisanat).

- Les répartitions des crédits globaux pour dépenses éventuelles sur des chapitres provisionnels sont, relève la Cour, en forte croissance pour les "frais de réception et de voyages exceptionnels" (33 millions de francs au lieu de 22 millions en 1986) ce qui témoigne d'une sous-évaluation en loi de finances initiale.

- Les répartitions des crédits globaux pour dépenses accidentelles suscitent plus de critiques de la part de la Cour.

La Cour réitère en premier lieu sa critique à l'encontre des répartitions au bénéfice du Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités (81 millions de francs en 1987) qui sont, selon elle, contraires à l'article 25 de la loi organique (1). Elle relève néanmoins le caractère très particulier de ce compte et fait valoir son utilité humanitaire.

Elle critique en outre la création récente de plusieurs chapitres en faveur des secours aux victimes qui nuit à une bonne coordination des circuits de financement de ces dépenses.

La Cour relève par ailleurs qu'une répartition de 14,4 millions de francs a été effectuée en mars 1987 en vue des réparations de dommages causés par des attentats remontant au mois de juin 1986 qui ne présentait donc pas le caractère d'urgence ou d'imprévisibilité requis par l'ordonnance de 1959.

Enfin, la Cour critique la non-publication au Journal officiel, au motif de confidentialité, de décrets de répartition en date du 10 avril et du 17 juillet 1987 portant respectivement sur un montant de 1,5 million de francs pour l'achat d'automobiles (1) et de 8,3 millions pour notamment des actions d'information.

(1) La loi organique précise que les recettes des comptes d'affectation spéciale ne peuvent provenir du produit d'une subvention inscrite au budget général au-delà d'une limite de 20 % du total des prévisions de dépenses.

(2) Ce mouvement était, il est vrai, joint à un mouvement de crédits relatifs aux fonds spéciaux.

B. SUR LES TRANSFERTS DE CREDITS

La Cour indique que certains transferts de crédits n'ont pas respecté les dispositions de l'article 14 de l'ordonnance organique de 1959 selon lesquelles les "transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière".

Ainsi, la Cour relève quelques cas où la nature de la dépense a été modifiée, tel par exemple ce transfert de 9,7 millions de francs d'un chapitre d'équipement du budget des routes intitulé "Voierie nationale" vers un chapitre d'équipement du budget des transports terrestres (voies navigables) intitulé "Equipement des voies navigables et ports fluviaux" afin de réaliser des travaux sur des voies navigables.

La Cour indique cependant que la réalité des infractions à la règle de l'identité d'objet "est rendue malaisée à établir par l'intitulé de maints chapitres, souvent flou, voire contradictoire, avec le titre auxquels ils se rattachent".

La Cour rappelle, en outre, que nombre de transferts pourraient être évités (notamment ceux qui sont répétés chaque année) par consolidation en loi de finances. Tel, par exemple, le transfert, pour la quatrième année consécutive, d'un crédit de 1,3 million de francs du budget de l'Industrie vers le budget de l'Intérieur en vue du financement des moyens de fonctionnement du préfet délégué auprès du préfet de la région Lorraine, chargé du redéploiement industriel.

La Cour relève enfin quelques cas de transferts de sens contraire entre deux mêmes chapitres.

C. SUR LES VIREMENTS DE CREDITS

Les dispositions de l'article 14 de la loi organique de 1959 prescrivent que les virements de crédits conduisent à modifier la nature de la dépense au sein d'un même titre d'un même budget et dans la limite de 10 % des dotations initiales.

La Cour relève une double irrégularité au regard de ces dispositions sur un même budget. Il s'agit de deux virements sur le budget annexe des prestations sociales agricoles qui, dans des

conditions par ailleurs discutables, ont dépassé le plafond du 1/10° des dotations initiales prescrit par la loi organique :

- un premier virement de 15 millions de francs le 28 mars 1988 a représenté 29 % de la dotation du chapitre bénéficiaire ;

- un second de 100 millions de francs le 8 avril 1988 a représenté 14,9 % de la dotation du chapitre bénéficiaire.

De telles infractions sont inadmissibles. Elles témoignent cependant de la sous-évaluation de certaines dotations en loi de finances initiale et , en sens inverse, de la surévaluation des crédits des chapitres d'origine.

La Cour indique enfin que certains virements continuent d'être effectués en fin de gestion alors même que les chapitres bénéficiaires présentent des reliquats importants à la clôture de l'exercice.

III. OBSERVATIONS RELATIVES A L'UTILISATION DES CREDITS

Il existe deux sortes de dépassements de crédits :

- ceux constatés dans les comptes définitifs et pour lesquels des ouvertures de crédits supplémentaires sont soumis à l'approbation du Parlement dans le projet de loi de règlement ;

- ceux qui n'apparaissent pas dans les comptes car ils correspondent à des dépassements temporaires couverts par des ouvertures de crédits rétroactives avant ou même après la clôture de l'exercice ; il s'agit dans ce cas là des "visas en dépassement".

A. SUR LES DEPASSEMENTS DE CREDITS CONSTATES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT

La Cour souligne la forte progression, déjà indiquée, des dépassements de crédits en loi de règlement qui s'inscrit dans une tendance observée depuis 1985 (28,6 milliards de francs en 1987 au lieu de 15,9 milliards en 1986).

S'agissant des dépassements sur crédits provisionnels et limitatifs, qui sont normalement proscrits par l'ordonnance organique, la Cour relève plus particulièrement le dépassement, pour

la deuxième année consécutive, des crédits provisionnels de "remises diverses" du budget des services financiers à hauteur de 0,96 million de francs au lieu de 1,5 million en 1986 (chapitre 31-46).

Une telle situation n'est pas admissible et devrait ne plus se reproduire les années ultérieures.

Les dépassements les plus importants concernent cependant les crédits évaluatifs (28,63 milliards de francs).

La Cour regroupe ces dépassements autour de trois cas de figure :

- Certains dépassements résultent de l'insuffisance des dotations initiales et des éventuels ajustements intervenus en cours de gestion (1).

C'est là une critique habituelle de la Cour qui trouve son illustration en 1987 dans les dépassements constatés sur les crédits de la dette publique, notamment ceux dotés "mémoire" (+ 1,4 milliard), des garanties d'emprunts (6,2 milliards), du Fonds national du chômage (1,9 milliard), des frais de justice et réparations civiles (0,2 milliard). La Cour indique que la "persistance de (ces pratiques).... conduit à altérer la sincérité des documents présentés au Parlement" tout en reconnaissant que "la prévision des dépenses qui doivent s'imputer sur les chapitres dotés de crédits évaluatifs est malaisée".

La Cour relève enfin que certains dépassements ont été aggravés par des annulations intervenues en cours d'année sur les mêmes dotations. Tel est le cas au budget des charges communes (cf. chapitre IV-I-C) et au budget de l'Agriculture (chapitre des bonifications des prêts du Crédit agricole en dépassement de 1,94 milliard de francs après avoir subi une annulation de 65 millions de francs).

- Certains dépassements correspondent à une "croissance considérable et parfois inexplicquée" des dépenses. Il s'agit notamment des dépenses en atténuation de recettes pour lesquelles les dépassements sont près de trois fois supérieurs à ceux de l'exercice précédent (2).

(1) Soit par voie réglementaire (virement notamment), soit par voie législative (collectif).

(2) 9,1 milliards de francs au lieu de 3,9 milliards.

- Certains autres dépassements enfin correspondent, selon la Cour, à l'anticipation de dépenses relevant normalement de l'exercice suivant et portant sur un montant de 9,78 milliards de francs (cf. ci-après).

B. SUR LES AUTORISATIONS DE "VISAS EN DEPASSEMENT" DE CREDITS

La Cour réaffirme le caractère irrégulier de la pratique des "visas en dépassement" au regard de l'article 11 de la loi organique de 1959 qui dispose que "les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts".

- Certains de ces "visas en dépassement" ont été accordés par le ministre chargé du budget dans l'attente d'une régularisation par voie de virement ou par voie d'ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

La Cour a recensé les dépassements ainsi opérés et en a évalué le montant à 1,72 milliard de francs en 1987 au lieu de 1,67 milliard en 1986. La part essentielle de ces dépassements a concerné, comme l'année précédente, les crédits de rémunérations de l'Education nationale (1,34 milliard) (1) dont la régularisation a été opérée lors d'un virement à hauteur de 38 millions de francs et pour le solde par voie de collectif.

Cette situation s'explique par les difficultés d'évaluation des dépenses de personnel spécifiques au budget de l'Education nationale. Elle devrait s'améliorer, selon la Cour, à partir de 1988.

- D'autres "visas en dépassement", recensés par la Cour ne sont pas comme les années précédentes expressément autorisés par le ministre du budget.

Il s'agit, le plus souvent, d'autorisations de dépenses au-delà des crédits disponibles dans l'attente du rattachement de fonds de concours (c'est notamment le cas au budget des services financiers) ou de l'ouverture des crédits supplémentaires de répartition ("grande répartition") sur les chapitres de personnel après la clôture de l'exercice.

(1) Lettre du ministre du budget en date du 10 décembre 1987 adressée au contrôleur financier près le ministre de l'Education nationale.

C. SUR LES FINANCEMENTS INTERMINISTERIELS ET LES IMPUTATIONS IRREGULIERES

La Cour souligne à nouveau les inconvénients qui, selon elle, s'attachent au développement des financements d'une même action, d'un même service ou organisme, par voie interministérielle (les "taxations").

A la lumière d'exemples concernant le financement de la commission d'orientation pour le développement des services de communication audiovisuelle diffusés par câble (1), de la participation française au programme EUREKA, de l'Institut de recherche chimique appliquée (I.R.C.H.A.) ainsi que de la mission interministérielle du pôle européen des trois frontières, la Cour relève quelques imputations de dépenses irrégulières tenant précisément au caractère forfaitaire de ces "taxations" ainsi que quelques transferts de charges de l'Etat sur des établissements publics (2).

On observera néanmoins que ces diverses opérations, pour confuses qu'elles soient et parfois à la limite de la régularité, ont précisément pour but d'éviter des infractions bien plus graves telles que celles du visa en dépassement qui dérogent alors gravement à la portée de l'autorisation parlementaire.

La Cour indique que ces diverses opérations sont rendues encore plus confuses du fait de certaines irrégularités d'imputation qui affectent notamment la distinction, posée par la loi organique (3), entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ainsi, la Cour relève le maintien d'un financement des dépenses de fonctionnement des bureaux à l'étranger de la DATAR sur les crédits de subvention d'investissement du F.I.A.T. en dépit de ses observations répétées depuis 1982.

D. SUR LES INTERVERSIONS D'EXERCICE

La Cour rappelle la règle générale de l'annualité des autorisations budgétaires qui implique que "les crédits ouverts pour les dépenses d'un exercice ne peuvent être utilisés pour les dépenses d'un autre exercice" sous réserve des exceptions prévues pour les reports de crédits.

(1) Mission câble

(2) Notamment pour l'I.R.C.H.A. qui aurait été "renfloué" par l'intermédiaire de l'Institut français du pétrole.

(3) Article 6.

Cette règle peut être méconnue de deux manières, soit en imputant sur l'exercice en cours des charges relevant de l'exercice suivant, soit en reportant des charges de l'exercice en cours sur l'exercice suivant. Ces derniers reports sur l'exercice suivant font l'objet de remarques chaque année par la Cour et sont désormais bien connus. La Cour insiste cependant plus particulièrement en 1987 sur les cas d'anticipations de dépenses de l'exercice suivant.

L'imputation sur l'exercice courant de charges de l'exercice suivant

La Cour rappelle que les textes réglementaires en vigueur permettent d'ordonnancer au-delà du 31 décembre de l'année civile des dépenses dont le fait générateur est intervenu durant cette année civile; selon les cas, cette date butoir varie et peut aller jusqu'au 8 mars de l'année suivante (c'est la "période complémentaire").

En revanche, les dépenses dont le fait générateur a eu lieu après le commencement de l'année suivante doivent être imputées à l'exercice correspondant.

La Cour estime que "l'aisance inattendue constatée à la fin de l'année 1987 (1) dans la rentrée des recettes a incité le Gouvernement à anticiper certaines dépenses qui, en conformité aux errements antérieurs ou en application des dispositions réglementaires sus-rappelées (relatives aux imputations de dépenses entre exercices), auraient dû être supportées par l'exercice 1988".

La Cour évalue le montant de ces "déplacements de charges" à 9,78 milliards de francs en indiquant que ces opérations correspondent, à hauteur de 5,14 milliards, à la suppression d'errements antérieurs et à la mise en conformité de pratiques précédemment admises mais contraires à la réglementation.

Il s'agit ainsi des versements :

- du solde dû par l'Etat au Fonds national de l'habitat et au Fonds national d'aide au logement au titre de 1987 (931 millions); ce solde était irrégulièrement (2) versé, les années antérieures, sur l'exercice suivant;

(1) On rappelle que l'écart entre les recettes révisées lors du collectif de 1987 et les recettes effectives s'est élevé, selon la Cour, à 27,7 milliards de francs.

(2) En fait, le jeu des versements par acomptes rend très difficile l'imputation des sommes sur un seul exercice car les comptes définitifs qui donnent lieu au règlement des soldes ne sont connus qu'à l'exercice suivant.

» d'un acompte supplémentaire à l'A.C.O.S.S. pour le compte de la Caisse nationale d'allocations familiales au titre de 1987 (500 millions) ; cet acompte supplémentaire a permis de réduire le montant du solde habituellement versé l'année suivante en infraction (1) à la réglementation ;

- des sommes dues à la Caisse nationale de l'industrie et à la Caisse nationale des banques au titre des intérêts échus en 1987 (3,71 milliards) en application des lois de nationalisation ; les errements antérieurs conduisaient à imputer ces versements sur l'exercice suivant.

En sens inverse, la Cour juge que certains autres "déplacements de dépenses" ont été effectués dans des conditions telles qu'ils ont, en fait, servi à financer des avances de trésorerie à certains organismes, en anticipation de dépenses que ces derniers allaient avoir à supporter au cours de l'exercice 1988. La Cour juge que cette procédure peut être considérée comme contraire au principe de l'annualité budgétaire. Il s'agit des versements au profit :

- des offices agricoles (300 millions) à la suite de l'inscription d'un crédit supplémentaire d'égal montant en collectif (2) ;

- de la COFACE au titre de l'assurance-crédit afin de relever la trésorerie de cet organisme de 2,34 milliards (elle était négative à la fin de 1987).

Sur ces deux questions, votre commission se bornera à observer que les ordonnances de paiement ont, comme l'indique la Cour, été régulièrement émises avant la date de clôture de l'exercice 1987 et que, dans le premier cas, il s'agissait de l'exécution d'une opération approuvée par le Parlement lors du dernier collectif (2) et que, dans le second cas, il s'agissait d'un ajustement de trésorerie que le gouvernement a jugé indispensable d'effectuer dès la fin de l'année 1987 au vu des perspectives de nouvelle dégradation financière de la situation de l'assurance-crédit en 1988. Au demeurant, ce dernier ajustement n'était pas contraire à une convention régissant les relations financières entre l'Etat et cet organisme.

Par ailleurs, la Cour relève un dernier cas de déplacement de dépenses qu'elle juge irrégulier et qu'elle critique sévèrement.

(1) En fait, le jeu des versements par acomptes rend très difficile l'imputation des sommes sur un seul exercice car les comptes définitifs qui donnent lieu au règlement des soldes ne sont connus qu'à l'exercice suivant.

(2) Les crédits ayant été inscrits en loi de finances rectificative, il a été jugé préférable d'effectuer la dépense en 1987 au lieu de reporter les crédits.

Il s'agit d'un versement de 2 milliards de francs au Fonds d'allègement de la dette des agriculteurs (F.A.D.A.) dont la création a été annoncée par le Gouvernement le 25 février 1988, et destiné à diminuer la charge des intérêts payés par les agriculteurs en 1988, 1989 et 1990 à raison des engagements contractés jusqu'en 1987. La Cour estime que la dépense du budget de l'agriculture ne devrait pas être imputée sur 1987 et aurait dû au contraire être étalée sur les années 1988, 1989 et 1990 ; elle indique par ailleurs qu'il a dû être recouru à la pratique de l'antidate pour permettre l'imputation régulière de la dépense sur 1987. Elle estime ce procédé inadmissible.

Il faut néanmoins constater que cette pratique a pu être inspirée par un souci de bonne gestion : financer intégralement le coût de la décision qu'elle avait prise en faveur des agriculteurs sans en reporter la charge budgétaire sur les années suivantes.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DU PROJET DE LOI

I. AUDITION DE LA COUR DES COMPTES

Réunie le 27 juin 1989 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, la Commission a procédé à l'audition de M. James Charrier, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur le projet de loi n° 394 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1986, et sur le projet de loi n° 395 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1987.

M. James Charrier a rappelé, en premier lieu, les principales caractéristiques de l'exécution des lois de finances de 1986 et 1987. Il a noté, principalement, l'écart important par rapport aux prévisions initiales, tant pour les comptes d'affectation spéciale que pour les recettes. Il a notamment relevé que, pour ces dernières, l'écart en 1987 a été de plusieurs dizaines de milliards de francs.

M. James Charrier a, en second lieu, rendu compte de la gestion des autorisations budgétaires. Cette gestion est dans l'ensemble conforme aux règles établies par la loi organique en dépit de la persistance de pratiques contestables ou d'errements qui se retrouvent année après année. C'est notamment le cas des annulations de crédits "devenus sans objet". Cette notion fait l'objet de divergences d'interprétation entre la Cour des comptes et le ministère du budget. C'est aussi le cas des dépassements de crédits qui témoignent de prévisions insuffisantes, des retards apportés aux reports de crédits d'un exercice à l'autre et de la comptabilisation insuffisante des dépenses d'investissement ne permettant d'évaluer qu'avec difficulté le reliquat d'autorisations de programme non utilisées.

En troisième lieu, M. James Charrier a été attaché à donner des réponses complémentaires au questionnaire de la Commission des finances du Sénat.

Concernant la gestion du budget annexes des postes et télécommunications, la Cour a noté que l'endettement était très élevé mais qu'une amélioration avait été amorcée en 1987.

Concernant la surcompensation entre les régimes spéciaux de sécurité sociale, la Cour a noté un transfert de 28 milliards de francs en deux ans entre les régimes débiteurs - Etat et agents des collectivités locales - et régimes créditeurs - mines, S.N.C.F.-.

Concernant le Fonds national pour l'emploi, le programme européen de développement régional, le Fonds national de développement des adductions d'eau, le financement de la politique du logement, le magistrat a renvoyé aux réponses écrites ainsi qu'au rapport public de 1989 qui traite de certaines des questions posées.

M. James Charrier a rappelé, en conclusion, les contraintes et les limites qui s'imposent à la Cour : contraintes matérielles, collégialité des travaux, contrôle a posteriori sur des comptes clos depuis deux ans et surtout caractère nécessairement contradictoire des observations de la Cour, ce qui impose des délais importants.

Le magistrat a fait part d'une initiative récente de la Cour qui établit des référés de synthèse qui constituent un bilan des mesures prises à la suite de ses enquêtes et dont copie est adressée au Premier ministre, au ministre des finances ainsi qu'aux commissions des finances du Parlement.

A la suite de cet exposé, M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur l'ampleur de l'écart entre les estimations de recettes et les recettes effectives en 1986 et 1987. En outre, il a demandé des précisions sur la procédure suivie pour ouvrir des crédits complémentaires au titre du compte d'affectation des produits de la privatisation.

Sur le premier point, M. James Charrier a rappelé que pendant de nombreuses années, les résultats avaient été très proches des prévisions et que l'écart en 1986 et 1987 était très inhabituel par rapport aux résultats antérieurs. Ce caractère inhabituel est renforcé par le fait que d'ordinaire, lorsqu'un écart survient, c'est en moins-value et non en plus-value.

M. Yves Béchade, conseiller-maître à la Cour des comptes, a apporté des précisions complémentaires sur ce point. Il a indiqué qu'en 1984 et 1985, il y avait eu compensation partielle entre les recettes surévaluées en loi de finances initiale de l'impôt sur les sociétés et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et les recettes sous-estimées de l'impôt sur le revenu et de la T.V.A. En 1986 et surtout en 1987, il y a eu, au contraire, cumul des dépassements.

Il a indiqué ensuite que la correction de l'estimation initiale n'avait pu être effectuée, lors du collectif de 1987, que partiellement dans la mesure où cette nouvelle estimation de recettes reposait sur des données non encore définitives. De surcroît, il a souligné les relations étroites entre les évaluations de recettes du collectif et celles de la loi de finances de l'année suivante et les difficultés qu'il y aurait à modifier simultanément les deux projets.

Il a indiqué, en troisième lieu, que la différence entre recettes estimées et recettes réelles provenait également des dépenses en atténuation des recettes.

Concernant l'application des mesures de privatisation, M. James Charrier a indiqué que la procédure prévue par l'article 25 de la loi organique avait été respectée.

M. Geoffroy de Montalembert s'est interrogé sur l'utilité des contrôles de la Cour et s'est demandé si le Gouvernement s'inspirait des observations de la Haute juridiction pour établir ses budgets.

M. Jacques Descours Desacres a demandé des précisions sur les dépenses en atténuation des recettes ainsi que sur le Fonds national de développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.).

M. James Charrier a indiqué que les dépenses en atténuation des recettes comportaient principalement les remboursements de T.V.A., les dégrèvements d'impôt sur le revenu et les restitutions d'impôt sur les sociétés, le tout pour un montant supérieur à 10 milliards de francs.

Il a indiqué que le F.N.D.A.E. connaissait un solde créditeur important, inévitable vu les modalités de financement des opérations, mais que les crédits faisaient l'objet de nombreuses demandes et étaient utilisés.

II. EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de l'audition des magistrats de la Cour des comptes, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur général à l'examen des projets de loi n° 394 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1986 et n° 395 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1987.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a rappelé le changement profond de politique économique qui a marqué les exercices 1986 et 1987 et les résultats satisfaisants atteints en matière de croissance et d'assainissement des finances publiques.

Il a constaté par ailleurs que l'exécution des budgets de 1986 et 1987 n'appelait pas d'observation particulière au regard du respect des dispositions organiques relatives aux lois de finances.

A l'issue de l'exposé du rapporteur général, la Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des projets de loi de règlement définitif des budgets de 1986 et 1987.

III. EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1987

Commentaires.- Cet article récapitule les résultats définitifs de l'exécution de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative pour 1987.

Les ressources définitives de l'exercice sont donc fixées à 1.475,423 milliards de francs, soit :

- 1.129,996 milliards de F. au titre du budget général,
- 78,263 milliards de F. au titre des comptes d'affectation spéciale,
- 267,163 milliards de F. au titre des budgets annexes.

Les charges définitives s'établissent à 1.587,607 milliards de francs.

En conséquence, le solde des opérations définitives atteint - 112,184 milliards de francs.

Les charges temporaires de l'exercice s'établissent (hors F.M.I.) à 210,779 milliards de francs et les ressources temporaires à 185,101 milliards de francs.

En conséquence, le déficit de l'exercice - hors F.M.I. mais y compris les opérations temporaires - est égal à 137,863 milliards de francs.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 2

Recettes du budget général.

Commentaires.- Cet article précise le montant définitif des recettes du budget général en 1987.

- Les recettes au comptant atteignent 388,303 milliards de francs.

- Le total des droits constatés s'élève à 896,785 milliards de francs dont 143,091 milliards de francs au titre des restes à recouvrer. Toutefois, le montant des prises en charge effectives est égal à 741,893 milliards de francs.

En conséquence, le montant total des recouvrements s'établit à 1.129,996 milliards de francs, soit une progression de 4,99 % par rapport à l'exercice précédent et les restes à recouvrer constatés au 31 décembre 1987 représentent 155,072 milliards de francs.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général

Commentaires.- Cet article arrête le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général en 1987.

Par rapport au total tel qu'il résulte des diverses modifications législatives ou réglementaires - soit 986,74 milliards de francs - le présent article propose deux séries de modifications d'ampleur identique.

- Les ouvertures de crédits complémentaires, à hauteur de 28,52 milliards de francs. L'essentiel de ces demandes porte sur des chapitres évaluatifs et relève pour 85,4 % du budget des charges communes.

Sont en particulier concernés sur ce dernier budget :

(milliards de F.)

- les dégrèvements et remboursements d'impôts	+ 8,84
- les garanties diverses	+ 6,18
- l'application des lois de nationalisation	+ 3,71
- les charges sociales	+ 2,63

Sont par ailleurs demandées sur d'autres budgets les ouvertures suivantes :

- bonifications d'intérêt des prêts du Crédit agricole	+ 1,94
- subventions de l'Etat au titre du Fonds national de chômage	+ 1,95

• Les annulations de crédits non consommés et non reportés pour 7,82 milliards de francs, dont 3,67 milliards au titre du budget des charges communes, principalement sur les dotations de rémunérations et d'encouragement à la construction immobilière.

Globalement, ces deux mouvements se soldent par un accroissement net de crédits de 20,70 milliards de francs.

Le montant total des dépenses ordinaires civiles du budget général est donc de 1.007,44 milliards de francs. Ce montant excède les prévisions initiales des dépenses de 13,8 % et les dépenses de l'exercice précédent de 3,45 %.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 4

Dépenses civiles en capital du budget général

Commentaires.- Le présent article arrête à 69,733 milliards de francs le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget de 1987. Par rapport au résultat de l'exercice précédent, elles régressent donc de 29,61 %. Cette baisse provient, pour l'essentiel, de la prise en charge en 1987 par le compte d'affectation des produits de la privatisation des dépenses de dotations en capital aux entreprises publiques imputées en 1986 au budget général.

La demande de crédits complémentaires s'élève à 14,26 francs tenant compte du fait que les comptes publics sont arrêtés en centimes, alors que les crédits le sont en francs, ce qui peut conduire à des dépassements minimes.

Par ailleurs, un crédit non consommé et non reporté de 12,165 millions de francs fait l'objet d'une annulation.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 5 **Dépenses ordinaires militaires** **du budget général**

Commentaires - Cet article arrête les dépenses ordinaires militaires à un montant définitif de 85,482 milliards de francs, soit une progression de 1,79 % par rapport à l'exercice précédent.

Les ouvertures de crédits complémentaires proposées s'élèvent à 150,474 millions de francs sur des chapitres à caractère évaluatif dont 101,45 millions de francs au titre des frais de contentieux pour accidents du travail.

Parallèlement, il est proposé d'annuler 256,397 millions de crédits devenus sans objet et concernant des dépenses de rémunérations.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 6 **Dépenses militaires en capital du budget général**

Commentaires : Cet article fixe à 79,693 milliards de francs le montant définitif des dépenses militaires en capital pour l'année 1987. Par rapport à l'exercice précédent, ces dépenses progressent donc de 12,35 %.

Les annulations de crédits non consommés et non reportés portent sur une somme de 11,78 francs. Il s'agit là d'ajustements de centimes pour une parfaite harmonisation des comptes.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 7

Résultat du budget général de 1987

Commentaires.- Cet article arrête à 112,35 milliards de francs le montant du déficit du budget général en 1987. En un an, l'écart entre charges et recettes s'est donc réduit de 39,18 milliards de francs, soit 25,85 %. Toutefois, cette réduction est imputable en partie à la prise en charge au compte d'affectation des produits de la privatisation, et non plus au budget général, des dotations en capital versées aux entreprises (20,9 milliards de francs) et des versements effectués à la Caisse nationale de l'industrie et à la Caisse nationale des banques (5,3 milliards de francs).

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 8

Résultats des budgets annexes

Commentaires : Cet article arrête à 267,163 milliards de francs le montant définitif des ressources et charges des budgets annexes.

Pour chacun des budgets concernés (imprimerie nationale, journaux officiels, légion d'honneur, monnaies et médailles, navigation aérienne, ordre de la libération, postes et télécommunications, prestations sociales agricoles), il précise les ouvertures et les annulations de crédits demandées qui s'élèvent respectivement à 20,601 milliards de francs et 5,570 milliards de francs.

Les principaux ajustements concernent les budgets annexes des postes et télécommunications et des prestations sociales agricoles.

S'agissant du budget des P.et.T., les ouvertures de crédits complémentaires, soit 17,845 milliards de francs, permettent de tenir compte de l'importance des remboursements anticipés d'emprunts en vue d'opérations de refinancement à des conditions plus avantageuses (13,7 milliards de F) et d'une augmentation du fonds de roulement (4,1 milliards de F).

En ce qui concerne le budget des prestations sociales agricoles, les crédits demandés s'élèvent à 2,594 milliards de francs et traduisent, pour l'essentiel, l'inscription d'un crédit de 2,3 milliards de francs au titre de la dotation "Reversements et restitutions de droits indûment perçus" dotée pour mémoire en loi de finances initiale.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1988

Commentaires : Les résultats des comptes spéciaux retraçant les opérations à caractère définitif sont arrêtés, en recettes et en dépenses, respectivement à 78,261 milliards de francs et 78,087 milliards de francs dégageant un solde positif de 174 millions de francs.

Ces résultats tiennent compte de l'inscription d'une somme de 30 milliards de francs en loi de finances initiale au compte d'affectation des produits de la privatisation et d'une ouverture complémentaire en cours de gestion d'une somme de 37,18 milliards de francs en cours de gestion, principalement au compte d'affectation des produits de la privatisation.

Les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires au présent projet de loi s'élèvent à 0,41 million de francs et intéressent la restitution des sommes indûment perçues au titre de la redevance télévision et du Fonds national pour le développement du sport.

Les annulations de crédits non consommés atteignent 308,2 millions de francs.

Les résultats des comptes spéciaux retraçant des opérations à caractère temporaire sont arrêtés en recettes et en dépenses respectivement à 287,415 milliards de francs et 312,405 milliards de francs et dégagent un solde négatif de 24,99 milliards de francs y compris les opérations avec le F.M.I.

Les ouvertures de crédits complémentaires s'élèvent à 13,315 milliards de francs et concernent le compte 903-58 "Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics". Ce dépassement provient des versements effectués au Fonds de soutien des rentes (4 milliards de F) et à l'Agence centrale des organismes d'interventions dans le secteur agricole (9,31 milliards de F).

Les annulations de crédits non consommés s'élèvent à 1,99 milliard de francs portant pour l'essentiel sur le compte d'avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (1,32 milliards de F) et sur le compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales (548,3 millions de F).

Par ailleurs, il est demandé une autorisations de découvert complémentaire de 24,325 milliards de francs au titre des opérations avec le Fonds monétaire international.

Enfin, les soldes débiteurs ou créditeurs des différents comptes spéciaux sont reportés sur l'exercice suivant à l'exception des soldes débiteurs de 17,316 milliards de francs concernant les pertes de change constatées sur les comptes d'opérations monétaires et de 40,525 millions de francs concernant les comptes de prêts qui sont transférés aux découverts du Trésor (cf. article 16).

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 10

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1987

Commentaires.- Le présent article arrête les résultats des deux comptes spéciaux clos définitivement à la fin de l'année 1987 et affecte le solde aux découverts du Trésor par l'article 16 du présent projet de loi.

Il s'agit :

1. du compte d'emploi des jetons de présence et tantièmes revenant à l'Etat. Ce compte, ouvert en application de l'article 18 de la loi n° 49-310 du 8 mars 1949 modifiée, est clos au 31 décembre 1987 en application de l'article 62 de la loi de finances initiale pour 1988.

Le solde débiteur de ce compte, qui s'élève à 1,36 million de francs, est transporté aux découverts du Trésor par l'article 16 ci-après.

Une ouverture de crédits complémentaires de 2,05 millions de francs est demandée afin de régulariser le dépassement de crédits sur le chapitre "Versements des indemnités allouées aux fonctionnaires de l'Etat et aux agents des collectivités publiques".

2. du compte de prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier. Ce compte, ouvert par l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1978, est clos au 31 décembre 1987 en application de l'article 73 de la loi de finances initiale pour 1987. Ce compte n'a subi aucun mouvement de crédits en 1987 ; il présente donc un solde nul.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 11

Résultats des opérations d'emprunts pour l'année 1987

Commentaires.- Cet article récapitule les résultats des opérations d'emprunt à la charge du Trésor. Elles se soldent par un profit net de 5,793 milliards de francs au lieu de 6,68 milliards de francs l'exercice précédent.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 12

Apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor

Commentaires.- L'ordonnance organique de 1959 prévoit, en son article 24, le report à l'année suivante du solde de chaque compte spécial du Trésor.

Cependant, les profits et pertes constatés sur les comptes spéciaux du Trésor, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés aux résultats de l'année.

Le présent article porte affectation en atténuation des découverts du Trésor d'un profit de 111,13 millions de francs constaté à la suite de la liquidation d'un certain nombre d'organismes.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 13

Apurement du solde créditeur du compte de trésorerie "Application de l'accord franco-guinéen du 26 janvier 1977"

Commentaires.- En 1978, le compte de trésorerie n° 441-53 "Application de l'accord franco-guinéen du 26 janvier 1977" avait été crédité d'une somme de 200.000 F, à titre provisionnel, en vue d'apurer quatre emprunts contractés par l'ex-Fédération de l'Afrique occidentale française et dont le remboursement restait dû par la Guinée.

Il s'agissait d'emprunts contractés en 1932 (4,5 %), en 1933 (5 % et 5,5 %) et en 1936 (5,5 %).

Le dernier emprunt étant parvenu à terme le 20 juillet 1985, il est nécessaire d'apurer le solde final de ce compte qui est créditeur de 96.242,58 F. Ce solde créditeur doit être transporté en atténuation des découverts du Trésor. Tel est l'objet du présent article.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 14

Remise de dettes à la Guinée-Bissau faisant partie de la catégorie des pays en développement les moins avancés

Commentaires.- La loi de règlement du budget de 1978 (article 16) avait fixé le plafond de l'encours des remises de dette aux pays en voie de développement à 682 millions de francs.

Cette somme correspondait au montant du capital et des intérêts dus au 31 décembre 1978 sur les prêts consentis par la Caisse centrale de coopération économique et par le Crédit national pour le compte du Trésor.

Ce plafond a par la suite été relevé à 848 millions de francs par la loi de règlement de 1982 (article 15).

Le projet de loi de règlement pour 1986 propose de porter ce plafond à 916 millions de francs afin de permettre une remise de dettes à la Mauritanie.

Le présent article 14 propose de relever à nouveau de 4 millions de francs ce plafond de 916 millions de francs afin de permettre une remise de dettes à la Guinée-Bissau faisant partie de la catégorie des pays les moins avancés.

Ce pays qui a fait l'objet d'une inscription sur la liste des pays les moins avancés par l'Assemblée générale des Nations-Unies a demandé le 15 mars 1988 à bénéficier de remise de dettes de la part de la France en application de la résolution 165 (5-IX) de la C.N.U.C.E.D. au même titre que les autres pays avec qui la France entretient des relations privilégiées (Bénin, Burundi, Comores, Centrafrique, Guinée, Burkina-Faso, Mali, Niger, Tchad, Djibouti, Togo, Mauritanie et Bangladesh).

Cette remise de dette portera sur l'encours en capital et intérêts au 31 décembre 1978 de la dette de Guinée-Bissau auprès de la France soit respectivement 1,99 million de francs et 1,31 million de francs soit, en arrondis, 4 millions de francs.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

Article 15

Gestions de fait Reconnaissance d'utilité publique de dépenses

Commentaires.- Le présent article propose de reconnaître d'utilité publique des dépenses d'un montant de 99,80 millions de francs comprises dans une gestion de fait des deniers publics concernant des fonctionnaires du ministère des Poste et Télécommunications.

Selon la Cour des comptes, "au cours des années 1973 à 1987, des fonctionnaires du ministère des postes et télécommunications ont, conjointement avec diverses sociétés ou associations, disposé, sans autorisations budgétaires et hors des règles de la comptabilité publique, de fonds de l'Etat encaissés par ces sociétés ou associations ou versés à elles à d'autres fins".

La Cour a déclaré ces fonctionnaires, ainsi que les dites sociétés ou associations, comptables de fait des deniers de l'Etat. Elle s'est, en outre, assurée que les dépenses correspondantes avaient été effectivement réalisées et régulièrement justifiées avant de proposer la reconnaissance de la gestion de fait, équivalente à une ouverture rétroactive de crédits, à l'approbation du Parlement.

Les opérations concernent les services suivants :

1°) Direction des télécommunications des réseaux extérieurs.

Gestion de fait des présidents directeurs généraux de la Compagnie française de câbles sous-marins et de radio et du directeur des télécommunications des réseaux extérieurs de la Direction générale des télécommunications (17.483.144,20 F) pour le financement de frais de déplacement en vue de hâter le rattrapage du retard des D.O.M. en matière d'équipement téléphonique.

2°) Direction des affaires industrielles et internationales et Direction des affaires commerciales et télématiques.

Gestion de fait du directeur des affaires commerciales et télématiques, du secrétaire général de la direction des affaires industrielles et internationales et du président directeur général de la compagnie française de câbles sous-marins et de radio (1.477.421,15 F) pour le financement de diverses opérations internationales.

3°) Ecole nationale supérieure des télécommunications. Ecole nationale supérieure des télécommunications de Bretagne.

Gestion de fait du président de l'Association pour le développement de l'enseignement des communications (ADEC), du directeur de l'école nationale supérieure des télécommunications et du directeur de l'enseignement supérieur technique (74.965.713,67 F) pour le financement de diverses opérations d'enseignement à l'étranger.

4°) Centre national d'études des télécommunications (C.N.E.T.)

Gestion de fait du président de la société des électriciens, électroniciens et radioélectriciens et du directeur du C.N.E.T. (5.877.343,76 F) pour le financement des frais de déplacement et de représentation, liés à la participation de chercheurs français à des colloques internationaux.

Votre Commission des finances propose d'adopter cet article.

Article 16

**Transports aux découverts du Trésor
des résultats définitifs de 1987**

Commentaires.- Conformément aux dispositions de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, cet article a pour objet de récapituler les sommes transportées au compte des découverts du Trésor. Il traduit donc les conséquences des articles 7, 9, 10, 11, 12, 13 du présent projet de loi.

En outre et suivant les dispositions de l'article 16 de la loi de règlement du budget de 1978 et de l'article 15 de la loi de règlement du budget de 1982, il est proposé de transporter aux découverts du Trésor la somme de 40,52 millions de francs correspondant à la remise de dettes accordées à certains pays en développement les moins avancés pour la part en capital des annuités de prêts échues en 1987. Cette somme concerne les prêts de la Caisse centrale de coopération économique (37,87 millions de francs) et les prêts du Trésor (2,65 millions) de francs.

Une somme de 7,27 millions de francs représentant une partie des échéances en intérêts (9,43 millions de francs) qui ne sont pas à transporter aux découverts du Trésor, est annulée par ailleurs.

Au total, le montant net à transporter en augmentation des découverts du Trésor s'élève à 123,81 milliards de francs.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article.

IV. TABLEAU COMPARATIF

**Texte proposé par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Article premier

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1987 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

**Texte proposé par votre
Commission**

Article premier

(Sans modification)

	Charges	Ressources
A. Opérations à caractère définitif		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale</i>		
<i>Ressources :</i>		
Budget général (1)	1.129.996.370.656,68	
Comptes d'affectation spéciale	78.263.495.558,86	
Total	"	1.208.259.866.215,54
<i>Charges</i>		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général	1.007.443.408.018,24	
Comptes d'affectation spéciale	55.925.984.149,17	
Total	1.063.369.592.167,41	"
<i>Dépenses civiles en capital :</i>		
Budget général	69.733.922.473,51	
Comptes d'affectation spéciale	22.165.241.812,61	
Total	91.899.164.286,12	"
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général	165.175.644.922,45	
Comptes d'affectation spéciale	"	
Total	165.175.644.922,45	"
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	1.320.444.201.375,98	1.208.259.866.215,54
<i>Budgets annexes</i>		
Imprimerie nationale	1.756.878.203,64	1.756.878.203,64
Journaux officiels	516.106.380,35	516.106.380,35
Légion d'honneur	109.158.597,75	109.158.597,75
Monnaies et Médailles	657.955.624,50	657.955.624,50
Navigation aérienne	2.110.861.477,22	2.110.861.477,22
Ordre de la Libération	3.472.816,00	3.472.816,00
Postes et télécommunications	193.415.644.539,12	193.415.644.539,12
Prestations sociales agricoles	68.593.286.624,80	68.593.286.624,80
Totaux budgets annexes	267.163.364.263,38	267.163.364.263,38
Totaux (A)	1.587.607.565.639,36	1.475.423.230.478,92
Excédent des charges définitives de l'Etat (A)	112.184.335.160,44	"

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (153.407.817.433,18 F) au profit des collectivités locales et des communautés européennes.

**Texte proposé par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte proposé par votre
Commission**

	Charges	Ressources
B. Opérations à caractère temporaire		
Comptes d'affectation spéciale	243.128.093,00	130.053.716 19
	Charges	Ressources
Comptes de prêts :		
F D E S	857 052 625,00	2 251 847 372,97
Autres prêts	3 260 564 056,37	562 344 967,03
Totaux (Comptes de prêts)	4.117.636.681,37	2.814.192.360,00
Comptes d'avances	190.911.819.747,92	182.156.795.732,01
Comptes de commerce (résultat net)	(-)2.505.364.542,49	"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	1.299.888.597,68	"
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	16.712.728.692,08	"
Totaux (B)	210.779.837.269,56	185.101.041.808,20
Excédent des charges temporaires de l'Etat (B)	25.678.795.461,36	"
Excédent net des charges (hors F.M.I.) (A + B)	137.863.130.621,80	"

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1987 est arrêté à 1.129 996.370.656,68 F.

La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

Art. 2.

(Sans modification)

**Texte proposé par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Art. 3.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1987 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	227 006 900 449,94	17 861 546 850,52	324 603 495,56
II. Pouvoirs publics	2 966 790 600,00	.	.
III. Moyens des services	408 843 464 705,21	2 807 372 467,42	4 477 610 184,21
IV. Interventions publiques	367 584 192 863,09	7 827 633 193,90	3 613 630 286,81
Totaux	1 007 443 408 618,24	28 516 546 511,84	7 616 652 926,00

Art. 4.

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1987 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Investissements exécutés par l'Etat	18 087 553 927,12	8,40	1 550 020,26
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	81 633 372 305,74	8,86	10 615 776,12
VII. Réparations des dommages de guerre	2 996 340,65	.	0,55
Totaux	89 733 922 473,51	14,26	12 165 796,73

**Texte proposé par votre
Commission**

Art. 3.

(Sans modification)

Art. 4.

(Sans modification)

**Texte proposé par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Art. 5.

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1987 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau D annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III. Moyens des armes et services	85.482.018.691,23	150.474.696,08	256.397.321,85
Totaux	85.482.018.691,23	150.474.696,08	256.397.321,85

Art. 6.

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1987 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau E annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Equipement	79.378.817.439,49	"	11,51
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	314.808.791,73	"	0,27
Totaux	79.693.626.231,22	"	11,78

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1987 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	1.129.996.370.656,68
Dépenses	1.242.352.975.414,20
Excédent des dépenses sur les recettes	112.356.604.757,52

La répartition de ces sommes fait l'objet du tableau F annexé à la présente loi.

**Texte proposé par votre
Commission**

Art. 5.

(Sans modification)

Art. 6.

(Sans modification)

Art. 7

(Sans modification)

**Texte proposé par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Art. 8.

Les résultats définitifs des budgets annexes sont arrêtés, pour 1937, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau G annexé à la présente loi.

Désignation	Recettes	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale	1 756 878 303,64	1 756 878 303,64	28 924 103,06	23 984 427,02
Journaux officiels	516 106 380,35	516 106 380,35	17 682 490,00	14 565 565,74
Légion d'honneur	100 156 587,75	100 156 587,75	18 900 672,68	15 076 372,88
Monnaies et Médailles	657 955 634,50	657 955 634,50	28 586 700,86	23 322 850,35
Navigations aériennes	2 110 861 477,22	2 110 861 477,22	68 784 672,54	1 692 626,32
Ordre de la Libération	3 472 816,00	3 472 816,00	572 326,52	572 326,52
Postes et Télécommunications	183 415 644 530,12	183 415 644 530,12	17 845 786 416,47	3 686 974 513,35
Prestations sociales agricoles	68 583 286 624,80	68 583 286 624,80	2 584 686 200,53	1 796 401 575,73
Totaux	267 163 364 263,36	267 163 364 263,36	20 001 976 984,34	3 579 564 457,86

Art. 9

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1937, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits et ces autorisations de découverts sont répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I annexé à la présente loi.

**Texte proposé par votre
Commission**

Art. 8

(Sans modification)

Art. 9

(Sans modification)

**Texte proposé par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte proposé par votre
Commission**

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1987		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
1 Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	78 087 476 584,79	78 261 114 211,86	411 224,48	308 224 189,88	•
2 Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	243 128 083,00	130 053 716,19	•	568 000,00	•
Comptes de commerce	90 459 558 235,62	92 984 922 778,11	•	•	•
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	1 686 110 498,96	386 231 899,27	•	•	•
Comptes d'opérations monétaires	24 984 781 883,62	8 961 233 001,54	•	•	24 325 798 968,20
Comptes d'avances	190 911 819 777,92	182 156 798 732,01	13 315 000 000,00	1 996 180 252,08	•
Comptes de prêts	4 117 636 881,37	2 814 192 360,00	0,37	2 280 000,00	•
Totaux pour le § 2	312 405 014 948,48	287 415 419 467,12	13 315 000 000,37	1 996 008 252,08	24 325 798 968,20
Totaux généraux	308 482 491 243,27	285 678 533 898,98	13 315 411 224,85	2 297 232 421,77	24 325 798 968,20

II. Les soldes, à la date du 31 décembre 1987, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1987	
	Débiteurs	Créiteurs
Comptes d'affectation spéciale - opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	447 028,24	1 954 895 582,00
Comptes de commerce	731 398 408,81	9 529 256 928 69
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	8 065 781 830,68	131 128 371,71
Comptes d'opérations monétaires	41 641 943 162,55	11 511 840 365,12
Comptes de prêts	55 861 900 937,05	•
Comptes d'avances	53 877 012 788,84	•
Totaux	157 178 482 232,17	23 127 121 247,52

**Texte proposé par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte proposé par votre
Commission**

III. Les soldes arrêtés au § II sont reportés à la gestion 1988 à l'exception d'un solde débiteur de 40.525.408,70 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 17.316.143.194,35 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 16.

La répartition, par ministère, des sommes fixées au II est donnée au tableau I annexé à la présente loi.

Art. 10

Art. 10

Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1987 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Le solde du compte "Compte d'emploi des jetons de présence et tantièmes revenant à l'Etat" fait l'objet d'une affectation par l'article 16 "Transports aux découverts du Trésor".

(Sans modification)

Catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1987		Soldes au 31 décembre 1987		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
I Opérations à caractère définitif						
902 04 Compte d'emploi des jetons de présence et tantièmes revenant à l'Etat.	2.749.366,99	2.381.347,00	1,00	.	2.049.366,99	.
II Opérations à caractère temporaire						
903 14 Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier
Total	2.749.366,99	2.381.347,00	1,00	.	2.049.366,99	.

Art. 11

Art. 11

Le solde créditeur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1987 est arrêté, conformément au tableau ci-après, à la somme de 5.793.941.570,16 F.

(Sans modification)

**Texte proposé par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte proposé par votre
Commission**

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	900.652.384,84	"
Charges résultant du paiement des restes à payer	1.093.811,94	"
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	3.895.904,34	357.300,00
Différences de change	"	"
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	1.965.804.566,48	"
Pertes et profits divers	"	8.665.030.937,76
Totaux	2.871.446.667,00	8.665.388.237,76
Solde	"	5.793.941.570,16

Art. 12

Art. 12

Est transportée en atténuation des découverts du Trésor une somme de 111.134.221,62 F au titre d'excédents constatés sur le compte 904-14 "Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses".

(Sans modification)

Art. 13

Art. 13

Est définitivement apuré par transport en atténuation des découverts du Trésor le solde d'un montant de 96.242,58 F figurant dans les écritures du Trésor français et correspondant au reliquat d'une provision de 200.000 F prévue pour assurer la couverture des sommes restant dues par la Guinée au titre des emprunts contractés par l'ex-fédération de l'Afrique occidentale française.

(Sans modification)

Art. 14

Art. 14

Le ministre de l'économie, des finances et du budget est autorisé à procéder à la remise des dettes contractées par la Guinée-Bissau à l'égard de la France au titre de l'aide publique accordée aux pays en développement faisant partie de la catégorie des pays les moins avancés dans la limite de l'encours de 4 millions de F correspondant aux créances dues au 31 décembre 1978 en capital et intérêts.

(Sans modification)

**Texte proposé par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Art. 15

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 99.803.622,78 F les dépenses comprises dans les gestions de fait de deniers de l'Etat, jugées par la Cour des comptes, au titre du ministère des postes et télécommunications, et dont le détail est donné au tableau J annexé à la présente loi.

Art. 16

I.- Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9, 10 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

(En francs)

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1987	112.356.604.757,52
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés en 1987	17.316.143.194,35
Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 1987	1,88
Total	129.672.747.953,75

II.- Les sommes mentionnées aux articles 11, 12, 13 sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

Solde créditeur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1987	5.793.941.570,16
Apurement d'une partie du solde créditeur du compte 904-14	111.134.221,62
Apurement du solde créditeur du compte 441-53	96.242,58
Total	5.905.172.034,36

III. Conformément à l'article 16 de la loi n° 80-1095 du 30 décembre 1980 et à l'article 15 de la loi n° 84-386 du 24 mai 1984, il est fait remise de dettes à certains pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés pour un montant de

40.525.408,70

La somme précitée, correspondant au montant en capital des échéances au 31 décembre 1987 est transportée en augmentation des découverts du Trésor.

Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I - II + III)

123.808.101.328,09

**Texte proposé par votre
Commission**

Art. 15

(Sans modification)

Art. 16

(Sans modification)

ANNEXE

**QUESTIONNAIRE A LA COUR DES COMPTES
SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT
1987**

I. LISTE DES QUESTIONS POSEES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Question n° 1

L'écart entre les évaluations de recettes et les résultats

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1987, la Cour souligne qu'un écart important est apparu entre les recettes prévues et celles qui ont été réalisées. Cet écart s'est, pour partie, maintenu entre les prévisions du collectif et la réalisation effective. La Cour peut-elle indiquer quelles lui paraissent être les causes de cet écart ? La Cour suggère-t-elle des modifications dans les procédures d'élaboration des lois de finances rectificatives ? D'une manière plus générale à la date où elles sont votées, les lois de finances rectificatives peuvent-elles être des actes de prévision et d'autorisation ?

Question n° 2

La Cour indique dans son rapport que l'abondance exceptionnelle des recettes a conduit le gouvernement à effectuer au titre de 1987 des versements qui, bien que se rattachant aux charges de l'exercice en cours, étaient jusqu'à présent imputés sur l'exercice suivant.

Ce déplacement de charges, qualifié par le Cour d'imputations inhabituelles, aurait porté sur 5.143 millions de francs.

Au plan des principes, quelle est l'opinion de la Cour sur ces opérations ? La Cour suggère-t-elle au plan des modalités des modifications concernant ces imputations inhabituelles ?

Question n° 3

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1986, la Cour avait relevé les discordances existant entre les différentes comptabilités des opérations d'investissement. Dans son rapport sur l'exercice 1987, elle en fournit de nouveaux exemples et insiste sur les lacunes dans la connaissance des autorisations de programme restées inutilisées.

Peut-elle suggérer les moyens de remédier à cette situation et notamment préciser sa proposition d'un examen annuel des autorisations ouvertes depuis plus de cinq ans ?

Question n° 4

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1987, la Cour note (p. 61) que le taux de consommation des crédits du chapitre 44-20 du budget des charges communes "Programmes européens de développement régional", alimenté uniquement par des reports de l'exercice précédent (65,9 millions), est resté faible (38,3 %). De même, le chapitre 65-20, de même intitulé, n'a été alimenté que par des reports et les crédits à nouveau reportés se sont élevés à 128,8 millions, soit 77,9 % de la dotation nette (p. 200).

Comment s'explique cette sous-utilisation persistante des crédits ?

Question n° 5

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1987, la Cour relève (p. 62) que les dépenses du fonds national pour l'emploi ont reculé, passant de 30.724,8 millions en 1986 à 19.943,3 millions.

Comment s'explique cette diminution ? Traduit-elle un changement de politique dans ce domaine ?

Question n° 6

En réponse à une question posée l'an dernier par la commission relative à la lenteur dans la consommation des crédits ouverts au fonds national de développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.), la Cour avait fait connaître qu'une enquête avait été entreprise avec la collaboration des chambres régionales des comptes.

Cette enquête est-elle achevée ? Quelles en sont les conclusions ?

II. REPONSES DE LA COUR DES COMPTES

Question n° 1

L'écart entre les évaluations de recettes et les résultats

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1987, la Cour souligne qu'un écart important est apparu entre les recettes prévues et celles qui ont été réalisées. Cet écart s'est, pour partie, maintenu entre les prévisions du collectif et la réalisation effective. La Cour peut-elle indiquer quelles lui paraissent être les causes de cet écart ? La Cour suggère-t-elle des modifications dans les procédures d'élaboration des lois de finances rectificatives ? D'une manière plus générale à la date où elles sont votées, les lois de finances rectificatives peuvent-elles être des actes de prévision et d'autorisation ?

Réponse

Le tableau ci-après fait apparaître, pour les principales catégories de recettes budgétaires et de prélèvements, le montant et l'importance relative, en 1987, des écarts constatés entre les évaluations des lois de finances et les recettes ou les prélèvements effectifs, en distinguant, d'une part, les écarts avec les prévisions initiales éventuellement corrigées pour tenir compte des mesures nouvelles intervenues en cours d'année et, d'autre part, ceux avec les estimations ainsi corrigées et, en outre, actualisées, prises en compte dans le collectif du 30 décembre.

Ecarts, en montant et en pourcentage, entre les évaluations de recettes de 1987 et les résultats enregistrés

		Ecarte par rapport	
		aux évaluations initiales éventuellement corrigées au titre des mesures nouvelles	aux évaluations corrigées et, en outre, actualisées
		(en millions de francs et en pourcentage)	
A - IMPOTS			
1. Impôts directs et taxes assimilées, dont :			
- impôt sur le revenu	+ 29 667,8 (+ 7,1 %)	+ 11 240,8 (+ 2,6 %)	+ 11 255,95 (+ 5,05 %)
- impôt sur les sociétés	+ 21 042,95 (+ 9,9 %)	+ 1 477,5 (+ 1,25 %)	
2. Enregistrement			
	+ 3 174,7 (+ 6,4 %)	+ 429,7 (+ 0,8 %)	
3. Timbre et impôt sur opérations de bourse			
	+ 1 175,8 (+ 11,4 %)	+ 76,8 (+ 0,7 %)	
4. Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P.)			
	+ 2 141,8 (+ 2 %)	+ 1 332,8 (+ 1,25 %)	
dont : T.I.P.P.	+ 1 935,6 (+ 2,05 %)	+ 757,6 (+ 0,8 %)	
5. Taxe sur la valeur ajoutée			
	+ 12 891,6 (+ 2,6 %)	+ 9 491,6 (+ 1,9 %)	
6. Contributions indirectes			
	- 514,5 (- 1,8 %)	- 159,5 (- 0,6 %)	
7. Autres taxes indirectes			
	- 163,2 (- 5,9 %)	- 163,2 (- 5,9 %)	
Ensemble des recettes fiscales	+ 48 374 (+ 4,35 %)	+ 22 249 (+ 1,95 %)	
B - AUTRES RECETTES			
1. Recettes non fiscales (a)			
2. Produits de fonds de concours (a)			
	-	-	
Ensemble des "autres recettes"	+ 5 580,3 (+ 8,8 %)	+ 5 681,5 (+ 8,4 %)	
TOTAL des recettes avant prélèvements	+ 53 954,3 (+ 4,6 %)	+ 27 930,5 (+ 2,3 %)	
C - PRELEVEMENTS SUR RECETTES			
1. Au profit des collectivités locales			
	+ (- 619,05) (+ 0,6 %)	- (- 316,05) (- 0,3 %)	
2. Au profit des Communautés européennes			
	+ (- 1 938,25) (+ 4 %)	+ (- 534,25) (+ 1,1 %)	
TOTAL des prélèvements sur recettes	+ (- 2 557,3) (+ 1,7 %)	+ (- 218,2) (+ 0,15 %)	
TOTAL des recettes budgétaires après prélèvements	+ 51 397 (+ 5 %)	+ 27 712,3 (+ 2,6 %)	

(a) Les produits de fonds de concours, pour leur totalité, et les recettes non fiscales, pour une partie d'ailleurs réduite lors de l'actualisation, n'avaient fait l'objet que d'une "évaluation pour mémoire" dans les prévisions budgétaires. Les recettes correspondantes ont été neutralisées dans la comparaison opérée entre les prévisions et les résultats.

Si l'on s'attache aux évaluations les plus significatives -celles de la loi de finances initiale éventuellement corrigées au titre des mesures nouvelles- qui ont été dépassées au total de 51,4 milliards, soit de 5 %, on constate que certaines des différences relevées n'ont eu, malgré leur importance en pourcentage, qu'une incidence mineure sur l'écart d'ensemble, en raison du faible volume des recettes concernées (1) Dans d'autres cas, l'effet, plus ou moins sensible, a été au total assez limité : pour les produits de l'enregistrement (2), pour celui de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, (3) et pour les prélèvements sur recettes destinés aux communautés européennes (4).

Le dépassement général des prévisions provient, pour les neuf dixièmes de son montant (5), des trois grands impôts d'Etat -impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et T.V.A.- et des recettes non fiscales. La plus-value relativement forte constatée pour ces dernières a porté essentiellement sur les recettes accidentelles ou diverses (6) et sur d'autres produits dont le rendement est difficilement prévisible (7). En outre, un dépassement des prévisions relativement important (+ 1,9 milliard, soit + 11,7 %) a été relevé pour les "retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat". Pour la T.V.A., l'excédent par rapport aux prévisions, d'un montant élevé, mais relativement modéré en pourcentage, provient d'un accroissement général de la consommation supérieur à celui qui était attendu (8), avec une augmentation particulièrement sensible pour les produits taxés à des taux élevés (9). C'est pour l'impôt sur les sociétés et surtout pour l'impôt sur le revenu que le dépassement des évaluations a été le plus fort en valeur relative et, pour ce dernier impôt, en montant. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, dont les modalités particulières de versement amplifient, de façon souvent considérable, l'incidence des variations de l'assiette (10), l'importance de l'écart entre les prévisions et les recettes effectives s'explique surtout par la croissance particulièrement forte des bénéfices réalisés en 1986 par les entreprises sous l'effet de la baisse des prix du pétrole (11). En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, dont la progressivité accentue l'incidence des variations de la base imposable, c'est également, d'après le rapport sur les comptes de la Nation de 1987, un accroissement supérieur aux prévisions des revenus imposables de 1986, joint à une "accélération des travaux d'émission et de recouvrement" qui est, pour l'essentiel, à l'origine de l'important dépassement constaté en 1987 (12).

(1) Tel a été le cas pour les produits du timbre et de l'impôt sur les opérations de bourse, rattachés au même compte, dont la plus-value globale par rapport aux estimations est due à un développement de l'activité boursière beaucoup plus important que prévu et, en sens inverse, pour les "autres taxes indirectes" dont la moins-value résulte du rattachement à la gestion suivante d'une taxe nouvelle. Voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1987, p. 24.

(2) La plus-value enregistrée a pour origine une sous-estimation de l'effet incitatif des allègements de droits afférents aux donations-partages et une augmentation, d'une ampleur imprévue, des ventes de fonds de commerce. Voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1987, p. 24.

(3) Pour cette taxe, dont le rendement est fonction des tarifs unitaires fixés par la loi et du volume de la consommation taxée, la plus-value constatée provient d'une consommation des produits pétroliers supérieure aux prévisions.

(4) Un rajustement en hausse de près de 1,8 milliard de la T.V.A. communautaire de 1986 explique l'importance, supérieure aux prévisions, de la déduction opérée, à ce titre, sur les recettes du budget général.

(5) Pour 48.642,3 millions sur un total de 53.954,3 (recettes avant prélèvements).

(6) + 1,9 milliard pour les recettes accidentelles à différents titres; + 0,6 milliard pour les recettes diverses.

(7) Le produit de la rémunération des fonds du Trésor déposés à la Banque de France a dépassé de 1,15 milliard l'estimation qui en avait été faite.

(8) L'accroissement de la consommation des ménages a été, en 1987, de 5,8 %, au lieu des 4 % prévus.

(9) Voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1987, p. 34.

(10) Voir notamment, sur ce point, le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1983, p. 36, note 4.

(11) Voir les rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1986, p. 33, note 1 et pour 1987, p. 23, notamment la note précitée du premier rapport, où sont rappelées les indications contenues à ce sujet dans le rapport sur les comptes de la Nation de 1986

(12) Voir Tome I, p. 42 dudit rapport..

Malgré une actualisation des évaluations de recettes qui a conduit la loi de finances rectificative du 30 décembre 1987 à majorer de 28,1 milliards à ce titre l'estimation globale, les prévisions ont été encore assez largement dépassées pour l'impôt sur le revenu, les produits non fiscaux et, au moins quant au montant, pour la T.V.A., les résultats étant finalement supérieurs de 27,7 milliards aux dernières estimations.

Il est vrai que, mis à part quelques ajustements mineurs qui correspondent, le plus souvent, à des opérations exceptionnelles, la révision des évaluations de recettes prises en compte dans le "collectif" de fin d'année traduit un rajustement des estimations qui a été effectué en juillet, lors de la préparation du budget de l'année suivante. On peut donc se demander si, dans le cas où les derniers éléments disponibles au début de l'automne conduisent à penser que les recettes effectives seront très sensiblement différentes des évaluations révisées en juillet, le projet de loi de finances rectificative soumis en fin d'année au Parlement ne devrait pas en tenir compte. Cependant, une telle actualisation impliquerait logiquement un ajustement corrélatif, dans le projet de loi de finances initiale pour l'année suivante déjà déposé, des évaluations de recettes dont les estimations revues pour la gestion en cours constituent la base de calcul. En outre, la prudence dont doit être assortie toute révision des prévisions de recettes commanderait de n'effectuer une telle opération, sauf cas exceptionnel, que si le produit budgétaire global apparaissait ne pas devoir atteindre le montant escompté au début de l'été.

Dans la mesure où les lois de finances sont des actes de prévision, il est évident qu'une loi de finances rectificative votée, comme c'est habituellement le cas pour le "collectif" de fin d'année, dans les tout derniers jours de décembre, permet de procéder, pour les recettes comme pour les dépenses, à des ajustements qui conduisent à se rapprocher au maximum des résultats définitifs. A cet égard, la date tardive n'a pas d'inconvénient en ce qui concerne les recettes, celles-ci ne faisant l'objet, en dehors de l'autorisation générale de les percevoir incluse dans l'article premier de la loi de finances initiale, que de simples évaluations, qui ont naturellement d'autant plus de chances d'être exactes qu'elles sont faites à une date plus proche de la fin de l'année. La situation est différente pour les dépenses. En effet, les dotations budgétaires ayant à la fois valeur de prévisions et d'autorisations, les ouvertures de crédits tardives opérées par le "collectif" ne permettent, sauf exception, que de régulariser des dépenses déjà faites. Cette loi de finances rectificative peut donc, de ce point de vue, être considérée comme procédant à un règlement anticipé partiel du budget.

Question n° 2

La Cour indique dans son rapport que l'abondance exceptionnelle des recettes a conduit le gouvernement à effectuer au titre de 1987 des versements qui, bien que se rattachant aux charges de l'exercice en cours, étaient jusqu'à présent imputés sur l'exercice suivant.

Ce déplacement de charges, qualifié par le Cour d'imputations inhabituelles, aurait porté sur 5.143 millions de francs.

Au plan des principes, quelle est l'opinion de la Cour sur ces opérations ? La Cour suggère-t-elle au plan des modalités des modifications concernant ces imputations inhabituelles ?

Réponse

Les articles 2 et 16, premier alinéa, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ont confirmé le principe de l'annualité budgétaire, précisé par le troisième alinéa de l'article 16 aux termes duquel... "les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance".

Le quatrième alinéa du même article 16 prévoit des dérogations à ce principe, dont les modalités ont été définies par le décret n° 86-451 du 14 mars 1986, articles 9, 10 et 11. Selon ces dispositions, les dépenses ordinaires, les opérations de régularisation et les règlements réciproques entre services de l'Etat et certains organismes publics qui se rattachent à des droits nés avant le 31 décembre peuvent être imputés au budget de l'année qui s'achève, s'ils sont ordonnancés jusqu'au 20 janvier et payés jusqu'au 31 janvier, 28 février ou 8 mars de l'année suivante, selon le comptable assignataire.

La règle de l'annualité budgétaire ainsi définie peut être méconnue directement. L'hypothèse la plus fréquente est celle où l'administration, en violation des règles suivant lesquelles les engagements sont en principe limités au montant des crédits (décret 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, article 97) et "stipulent l'exécution du service au 31 décembre au plus tard" (décret du 14 mars 1986, article 6), reporte à l'année suivante le paiement de ses dettes, en engageant ainsi l'équilibre des lois de finances ultérieures. A l'inverse, la Cour a relevé aussi quelques imputations à l'exercice précédent de dépenses qui ne se rattachaient pas à des droits nés avant le 31 décembre.

Mais, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1986 et pour 1987, la Cour a surtout signalé des cas où les méthodes de rattachement à une année budgétaire avaient varié.

Elle a qualifié ces imputations d'inhabituelles. En effet, au plan des principes, elles n'étaient pas irrégulières et même parfois réparaient des irrégularités antérieures. Ainsi, lors de l'examen des lois de finances pour 1983 (1)

(1) Voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1983, p. 222 et suivantes.

et pour 1984 (1), la Cour avait dénoncé le report d'imputation sur le budget suivant de dépenses qui auraient eu leur place dans les comptes de l'année. Il est heureux que ces opérations aient été rattachées par la suite à leur exercice d'origine (2).

Cependant, même justifiées, de telles variations faussent les comparaisons entre les résultats des budgets successifs. Les résultats budgétaires se calculent en effet par différence entre les recettes et les dépenses (ordonnance organique, article 35) et non, comme en comptabilité privée, entre les produits et les charges constatés : toute variation des méthodes d'imputation entraîne donc une aggravation ou une réduction artificielle du déficit.

Aussi la Cour insiste-t-elle sur la permanence des méthodes comptables. Si l'administration a des raisons légitimes de les modifier, il est indispensable qu'elle l'annonce clairement (3) au moment du vote des crédits et qu'elle indique les conséquences de ce changement, alors qu'en 1987 les imputations inhabituelles ont été opérées en l'absence de crédits, il est vrai, en l'espèce, évaluatifs.

Il est difficile de suggérer des modalités pratiques qui limitent d'une manière générale les inconvénients de ces variations. Le montant exact des dépenses à payer peut être connu à des dates différentes suivant les années. Le temps nécessaire aux opérations d'ordonnancement et de liquidation ou à l'examen du comptable peut varier d'une année à l'autre, si bien que le rythme d'imputation peut être affecté pour des raisons accidentelles. La constance est singulièrement difficile à respecter quand l'administration doit s'acquitter d'acomptes sur une dette dont le montant définitif ne peut être déterminé que longtemps après la fin de l'année civile ou même la clôture de l'exercice.

L'essentiel est que, pour moduler l'évolution du résultat budgétaire, l'administration ne puisse être tentée d'avancer ou de retarder les paiements, voire de faire une appréciation différente de la date où sont nés les droits des créanciers de l'Etat. A cet effet, les conventions financières passées entre l'Etat et les organismes bénéficiaires de concours financiers devraient préciser à quelle date de principe doivent être effectués certains versements et comment doivent être calculés les acomptes.

Une difficulté spéciale provient des fonds à mettre en place au début de l'année. Il est assurément compréhensible que l'administration ait voulu procéder dès la fin de 1987 aux versements indispensables à la couverture de charges venant à échéance au début de 1988, pour des raisons pratiques, qui étaient apparues moins impérieuses un an plus tôt. Mais ces opérations auraient dû être expressément prévues par les conventions, de façon que l'appréciation de l'urgence soit indépendante de la conjoncture.

Quoi qu'il en soit, il appartient à la Cour (4) commentant les résultats d'exécution des lois de finances, de signaler les variations qui, indépendamment de toute irrégularité, affectent la comparaison entre exercices successifs. Tel est le sens de sa remarque en 1987.

(1) Voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1984, p. 244 et suivantes.

(2) Voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1986, p. 201.

(3) Ces explications sont obligatoires en droit privé (Code de commerce - art. 11).

(4) Les commissaires aux comptes ont la même obligation pour les comptes qu'ils contrôlent (loi n° 66-537 du 24 juillet 1966, article 341, modifié par la loi n° 83-353 du 30 avril 1983).

Question n° 3

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1986, la Cour avait relevé les discordances existant entre les différentes comptabilités des opérations d'investissement. Dans son rapport sur l'exercice 1987, elle en fournit de nouveaux exemples et insiste sur les lacunes dans la connaissance des autorisations de programme restées inutilisées.

Peut-elle suggérer les moyens de remédier à cette situation et notamment préciser sa proposition d'un examen annuel des autorisations ouvertes depuis plus de cinq ans ?

Réponse

I - Disparates dans leur présentation, leur fiabilité et leurs résultats, les écritures relatives à la situation permanente des opérations d'investissement, tenues par la direction de la comptabilité publique (comptabilité spéciale des investissements) et par certains ordonnateurs et contrôleurs financiers révèlent toutes, cependant, un ample volume d'opérations comptablement inachevées -leur nombre peut être estimé à plusieurs dizaines de milliers-, alors qu'elles sont, en fait terminées.

L'inachèvement des procédures comptables de clôture de ces opérations aboutit notamment à conserver comme affectées un montant appréciable d'autorisations de programme inutilisées, qui peut être estimé à quatre ou cinq milliards de francs, alors que ces autorisations devraient être annulées ou reprises par l'administration centrale.

Préjudiciable tant à la gestion des crédits d'investissement qu'à la clarté comptable, cette situation résulte d'une combinaison de plusieurs facteurs.

En premier lieu, les acteurs de la dépense : administrations centrales, contrôleurs financiers, ordonnateurs et comptables consultent peu dans l'ensemble les comptabilités existantes, singulièrement celle que tient la direction de la comptabilité publique. S'il est vrai que les états de cette dernière relatifs précisément aux opérations achevées en fait, mais non en droit, souffrent encore de certaines incohérences, la comptabilité des opérations d'investissement (C.O.I.) demeure globalement un instrument utile et pourtant mal connu par nombre de ses destinataires.

Ce manque d'intérêt se traduit dans la négligence à suivre les opérations en cours et, corrélativement, le montant des autorisations utilisées. D'anciennes opérations d'investissement, parfois vieilles de plus de vingt ans, ont été oubliées alors qu'elles ne sont pas clôturées. D'autres, nombreuses, ne sont pas "soldées" -phase terminale de la procédure- parce que l'ordonnateur secondaire, parfois conforté par des directives contestables de l'administration centrale, les considère d'ores et déjà comme terminées et omet de passer aux étapes suivantes de la procédure.

Celle-ci est, au demeurant, trop complexe dans le cas des opérations de catégorie 1 exécutées au niveau local : il revient à l'ordonnateur secondaire de les "déclarer terminées" sur la fiche d'opération, en même temps qu'il annule les engagements comptables excédant les paiements effectués ; puis il doit en notifier l'achèvement au ministère par l'envoi d'un double des fiches d'opération avec une mention "opération terminée". L'administration centrale reprend l'excédent d'A.P. en renvoyant une fiche de retrait de délégation ou de notification à l'ordonnateur secondaire qui, avec le comptable assignataire, comptabilise un retrait d'affectation équivalent.

Dans la pratique, lorsque l'ordonnateur a notifié l'achèvement d'une opération à l'administration centrale, ce qui n'est pas toujours le cas, celle-ci omet fréquemment de lui renvoyer une "fiche de retrait".

II - La situation comptable peu satisfaisante de ces opérations appelle la mise en oeuvre de différentes mesures.

Il incombe aux directions du budget et de la comptabilité publique, tout en s'efforçant à une plus grande fiabilité des documents produits, de rappeler aux gestionnaires et aux comptables l'intérêt de la comptabilité des investissements et d'attirer leur attention sur l'ampleur des opérations non clôturées et des autorisations de programme ainsi "gelées". La direction du budget pourrait inciter à l'apurement de ces opérations en prenant en compte ces autorisations inutilisées pour la fixation du montant des dotations nouvelles.

La transmission des "états d'accord" entre les ordonnateurs et comptables sur la comptabilité des opérations pourrait être l'occasion d'un examen annuel de la situation de toutes les opérations anciennes, les trésoriers payeurs généraux proposant aux ordonnateurs secondaires de solder toutes les opérations terminées depuis cinq ans, et informant les préfets et la direction du budget d'éventuelles carences. Ce réexamen contribuerait au reste à améliorer le fonctionnement du processus d'"accord", aujourd'hui souvent formel.

Cet exercice d'"échenillage" pourrait, dans quelques années, bénéficier de la modernisation en cours des systèmes comptables locaux et centraux tels les projets de comptabilité unifiée "Nouvelle dépense locale" et "SIGMA-Dépenses en capital". Des programmes de "tri" des opérations selon leur année d'ouverture devraient, comme c'est déjà quelquefois le cas, être envisagés. De plus, un dispositif d'"alerte" devrait être prévu dès qu'une opération excéderait cinq ans ou lorsque le montant des paiements effectués avoisinerait celui des affectations.

Il serait en outre judicieux de mettre en oeuvre un dispositif de récupération automatique, prévue depuis une dizaine d'années, des reliquats sur opérations de catégorie 1 déclarées terminées par les ordonnateurs secondaires, lorsque ces reliquats sont peu élevés (500 F, par exemple).

Enfin, au lieu d'envisager la mise en place, prévue dans le projet "Nouvelle dépense locale", de restitutions d'A.P. excédentaires par bordereau, il conviendrait de simplifier la réglementation, rappelée ci-dessus, de l'achèvement comptable de ces opérations, en supprimant le circuit actuel d'aller-retour et en modifiant la terminologie employée, source d'erreurs ("opérations terminées").

Question n° 4

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1987, la Cour note (p. 61) que le taux de consommation des crédits du chapitre 44-20 du budget des charges communes "Programmes européens de développement régional", alimenté uniquement par des reports de l'exercice précédent (65,9 millions), est resté faible (38,3 %). De même, le chapitre 65-20, de même intitulé, n'a été alimenté que par des reports et les crédits à nouveau reportés se sont élevés à 128,8 millions, soit 77,9 % de la dotation nette (p. 200).

Comment s'explique cette sous-utilisation persistante des crédits ?

Réponse

Les chapitres 44-20 et 65-20, consacrés aux programmes européens de développement régional, ont été créés par amendement en seconde lecture lors de la discussion du projet de loi de finances initiales pour 1984. Ils sont destinés à faciliter la gestion du programme communautaire consacré au développement de certaines régions françaises (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) et italiennes dans le contexte de l'élargissement de la Communauté.

A cette fin, ils ne sont dotés que pour mémoire en loi de finances initiale et alimentés en cours de gestion, d'une part par des crédits transférés du budget des différents ministères contribuant au financement de la part nationale du programme, d'autre part, par les versements de la Communauté (F.E.D.E.R.), sous forme de fonds de concours rattachés.

Le tableau ci-dessous fait ressortir la faiblesse des crédits consommés sur ces deux chapitres.

(en millions de francs)	1984		1985		1986		1987	
	44-20	65-20	44-20	65-20	44-20	65-20	44-20	65-20
crédits ouverts par transfert ou répartition	31,9	65,4	34,0	59,0	34,3	42,3	-	11,4
crédits rattachés FEDER	20,8	-	-	-	40,6	36,3	-	-
total des crédits nets ouverts	52,7	65,4	82,9	123,1	127,0	198,3	65,9	165,2
dépenses nettes	3,8	1,3	30,7	13,4	20,5	30,5	25,2	36,4
reports	48,9	64,1	52,2	109,7	65,9	153,8	40,6	128,8

La gestion de ces chapitres a fait l'objet d'un examen par la Cour dont les conclusions ont été communiquées aux ministres intéressés.

Il en ressort notamment que la sous-utilisation persistante des crédits traduit un retard important pris dans la réalisation du programme communautaire de développement du grand Sud-Ouest financé conjointement par la France et par le F.E.D.E.R. "hors quota".

Fin 1987, seule la première tranche annuelle (1982) était achevée, la France ayant effectué les paiements correspondant aux montants programmés et le F.E.D.E.R. ayant apporté les concours financiers prévus. Pour la seconde tranche (1983), la France n'avait pas encore pu justifier la totalité des paiements correspondant aux opérations projetées, si bien que la C.E.E. n'avait versé que deux tiers environ des sommes qui lui incombait à ce titre. La troisième tranche (1984) n'était exécutée qu'à 50 % environ de part et d'autre, la quatrième n'étant réalisée qu'à hauteur d'un tiers.

En définitive, fin 1987, la France n'avait mobilisé qu'un peu moins de la moitié des crédits qu'elle était susceptible d'obtenir pour les années 1982 à 1986.

A la suite de la communication des conclusions de la Cour, le ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire a précisé que les retards observés ont été en partie rattrapés en 1988. Les tranches 1983, 1984 et 1985 seraient soldées. La tranche 1986 serait consommée à 85 %

*

* *

Parmi les causes du retard pris, la Cour a souligné l'instabilité des procédures budgétaires, les déficiences dans la gestion des crédits délégués dans les régions et certaines incohérences dans la gestion des crédits destinés au paiement des bonifications d'intérêt.

1. Depuis 1982, trois procédures budgétaires différentes ont été successivement utilisées pour l'inscription des crédits représentant l'effort national et le rattachement des concours communautaires.

Jusqu'en 1984, les crédits nationaux étaient ouverts sans identification budgétaire ou comptable spécifique, les concours communautaires étant rattachés au budget de l'aménagement du territoire. Cette banalisation rendait difficile la justification de l'effort national et la mobilisation des crédits européens correspondants.

C'est pour simplifier et clarifier la gestion du programme qu'il fut décidé de créer, à compter de 1984, au budget des charges communes, deux chapitres nouveaux (44-20 et 65-20) où figurerait, à l'exclusion de toute autre dotation, l'intégralité des crédits nationaux et des crédits communautaires rattachés.

A compter de 1987, une nouvelle procédure a été appliquée, consistant à inscrire les crédits nationaux aux budgets des différents ministères concernés, qui les délèguent ensuite aux préfets de région, et à rattacher les concours communautaires au budget du ministère de l'intérieur sur deux chapitres (41-58 et 67-50) destinés à accueillir la totalité des participations financières de la Communauté à divers programmes cofinancés.

Ces modifications successives ont, à elles seules, constitué un obstacle à une mise en oeuvre rapide et efficace du programme.

2. La gestion des crédits délégués dans les régions a présenté des déficiences.

Hormis ceux qui sont destinés au paiement des bonifications d'intérêt, la totalité des crédits ouverts aux chapitres 44-20 et 65-20 du budget des charges communes sont délégués aux ordonnateurs secondaires des trois régions concernées.

Ces délégations sont effectuées de façon particulièrement tardive. Ainsi, de 1984 à 1987, les crédits n'ont été disponibles localement au plus tôt que courant juin, parfois en septembre seulement. La situation est encore aggravée par le fait que les concours du F.E.D.E.R. ne sont eux-mêmes rattachés que fort tardivement ; ainsi, 76,9 millions de francs rattachés dans le cadre de l'exercice 1986 aux deux chapitres destinataires par un arrêté signé seulement le 25 mars 1987 n'ont évidemment pas pu être délégués au titre de cet exercice.

Ces retards multiples sont en partie liés à la complexité de la procédure budgétaire adoptée en 1984. Mais ils s'expliquent aussi par la lenteur de la programmation interministérielle des tranches annuelles au niveau national ; cette programmation, indépendante de la procédure budgétaire en vigueur, n'est, en effet, le plus souvent amorcée qu'au premier trimestre de l'année, et arrêtée au second.

Les déficiences de la programmation se retrouvent au niveau local. La difficulté à articuler le programme F.E.D.E.R. hors quota et les autres programmes nationaux ou communautaires destinés aux régions du grand Sud-Ouest, de même que l'incertitude pesant sur le montant et la date de délégation des crédits, empêchent en pratique toute programmation précise des opérations susceptibles d'être retenues localement au titre de chacune des tranches du programme F.E.D.E.R. "hors quota".

Dès lors, le taux de consommation des crédits destinés depuis l'origine à être délégués aux régions reste faible.

En outre, les crédits sont dans bien des cas utilisés de façon peu satisfaisante. L'objet exact des actions financées demeure souvent imprécis, faute notamment d'avoir été fixé avec rigueur dans une convention définissant les caractéristiques de l'opération aidée, les obligations de l'organisme bénéficiaire et, le cas échéant, les engagements des collectivités ou organismes participant conjointement au financement de l'action.

3. La Cour a enfin relevé des incohérences dans la gestion des crédits destinés au paiement des bonifications.

Le programme communautaire destiné au grand Sud-Ouest a fait une place particulièrement importante aux aides à l'investissement des petites et moyennes entreprises, cette action devant, à elle seule, mobiliser 530 millions de francs, soit 37 % du total des crédits.

Or, il apparaît que le montant des enveloppes de bonification allouées aux établissements financiers chargés de la distribution des prêts aux entreprises du grand Sud-Ouest est très inférieur aux prévisions. Alors que le programme prévoit pour la période allant de 1982 à 1988 une aide communautaire de 175,7 millions de francs, les engagements effectifs de dépenses en matière de bonification communautaire ne représentaient fin 1987 que 34,8 millions de francs, soit moins du cinquième du montant programmé.

Cette situation résulte pour une large part du fait que, depuis mai 1984, aucune enveloppe nouvelle de bonifications n'a été notifiée aux établissements financiers, alors que pour les années 1985 à 1988, l'effort prévu était de 100 millions de francs et que, tant en 1985 qu'en 1986, des crédits ont été ouverts à cette fin au chapitre 44-20 du budget des charges communes.

Ce blocage des engagements est intervenu à une époque où s'amorçait une politique générale de réduction des prêts bonifiés. Mais cette circonstance ne justifie en rien la pratique suivie depuis lors. Suffisamment informées, les autorités responsables de programme auraient pu envisager en temps utile, soit de continuer à allouer des aides à l'investissement sous des formes différentes, soit de procéder à un redéploiement du programme au bénéfice d'autres types d'actions.

Ces divers éléments font aujourd'hui peser une lourde hypothèque sur la bonne fin du programme communautaire de développement du grand Sud-Ouest.

Question n° 5

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1987, la Cour relève (p. 62) que les dépenses du fonds national pour l'emploi ont reculé, passant de 30.724,8 millions en 1986 à 19.943,3 millions.

Comment s'explique cette diminution ? Traduit-elle un changement de politique dans ce domaine ?

Réponse

La diminution des dépenses du fonds national de l'emploi (chapitre 44-74 du budget du travail et de l'emploi) en 1987 relevée par la commission des finances du Sénat est due pour l'essentiel à deux facteurs.

a) Nouvelle imputation des rémunérations de stagiaires

Jusqu'en 1986, la rémunération des stagiaires était imputée à l'article 10 du chapitre 44-74, dont elle constituait une part importante des dépenses : près de 25 % de 1984 à 1986, s'élevant pour cette dernière année à 9.585,5 millions.

Les crédits correspondants n'étaient pas directement ouverts à ce chapitre, qui était alimenté par répartition en provenance du chapitre 43-04 du budget des services généraux du premier ministre.

Depuis 1987, la rémunération des stagiaires est imputée directement au chapitre 43-04, dont le libellé a été en conséquence modifié en "Formation et insertion professionnelles - Rémunération des stagiaires". Les dépenses du chapitre 44-74 s'en sont trouvées diminuées d'autant.

b) Déclin ou insuccès de différents dispositifs

Un double mouvement constaté à d'autres articles du fonds national de l'emploi s'est traduit par une moindre consommation de crédits.

1. Certains dispositifs qui avaient été largement utilisés au cours des années précédentes ont considérablement perdu en importance :

- Les contrats emploi-formation, organisés par différents textes depuis le décret du 4 juin 1975, notamment par le décret du 19 mai 1983, avaient progressivement cédé la place aux contrats de formation en alternance issus de l'accord du 26 octobre 1983 et de la loi du 24 février 1984. Ils ont été supprimés en 1987. 320,9 millions avaient été dépensés en 1986 (1.169,6 millions en 1984) ; 62,9 millions seulement l'ont été en 1987 pour des contrats signés avant le 31 décembre 1986.

- Les contrats de solidarité, de pré-retraites, démissions ont diminué des deux tiers de 1985 (10.160,4 millions) à 1987 (3.781,2 millions).

2. Des dispositifs nouveaux n'ont pas rencontré le succès escompté :

- Les dotations budgétaires n'ont été utilisées qu'à 21,7 % (65,2 millions sur 300) pour les contrats de réinsertion en alternance (C.R.A.), institués par le décret du 14 août 1987, en application de la loi du 10 juillet 1987, relative à la prévention et à la lutte contre le chômage de longue durée.

- Le taux d'utilisation a été de 30,2 % (41,5 millions sur 137,5 au total) pour les programmes locaux d'insertion en faveur des femmes isolées, les P.L.I.F. (circulaire du 30 janvier 1986).

- Ce taux a été de 33,5 % des dotations initiales (91,4 millions sur 272,5, contre 201,5 sur 538 en 1986) pour les aides à la réduction du temps de travail et à la promotion du temps choisi (décrets des 5 et 19 mars 1985). Les incitations financières à l'embauche à temps partiel ont d'ailleurs été supprimées en décembre 1987.

- Le taux d'utilisation des dotations initiales a été de 27,4 % (351,3 millions sur 1.282,5) pour les congés de conversion (décret du 25 juin 1984 pour la construction navale et la sidérurgie, loi du 5 août 1985 pour les autres secteurs). La dotation ouverte en cours d'année pour les conventions de conversion, prévues par l'accord du 20 octobre 1986 et la loi du 30 décembre 1986 relative aux procédures de licenciement, n'a été employée qu'au tiers (100 millions sur 300).

- Les dépenses pour le solde du programme expérimental de soutien aux entreprises intermédiaires organisé par le décret du 7 juin 1985 (25,2 millions dépensés en 1986 pour une prévision de 100 millions), et pour les associations intermédiaires (décret du 30 avril 1987) ont été très faibles (3,7 millions en 1987).

La plus grande partie des dépenses du fonds national de l'emploi se rapporte désormais aux allocations spéciales de pré-retraite (13,1 milliards sur 19,9 en 1987, soit 65,8 %; 14,1 sur 17,8 en 1988, soit 79,2 %).

Question n° 6

En réponse à une question posée l'an dernier par la commission relative à la lenteur dans la consommation des crédits ouverts au fonds national de développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.), la Cour avait fait connaître qu'une enquête avait été entreprise avec la collaboration des chambres régionales des comptes.

Cette enquête est-elle achevée ? Quelles en sont les conclusions ?

Réponse

En 1988, la Cour a, comme elle l'avait indiqué à la commission des finances du Sénat, mené une enquête sur le F.N.D.A.E., tandis que treize chambres régionales des comptes étudiaient, pour l'essentiel dans des collectivités locales urbaines, la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement.

En ce qui concerne le F.N.D.A.E., les principales constatations sont les suivantes :

1. La perception de la redevance

Le principe fixé par l'article 6 du décret du 14 décembre 1954 est que "les distributeurs sont tenus de verser au Trésor le montant des redevances dans le mois qui suit leur recouvrement sur les usagers". Dans la pratique, et malgré plusieurs rappels à l'ordre du ministre de l'agriculture (notamment par la circulaire du 23 octobre 1984 et la lettre aux directeurs départementaux de l'agriculture du 26 décembre 1985), les relevés de redevances perçues sont souvent transmis dans des délais supérieurs à quatre mois et les titres de perception sont, dans leur majorité, établis en fin d'année.

Il en résulte une dégradation du taux de recouvrement de la redevance par rapport au montant des titres émis, qui est passé de 96,2 % en 1985 à 95,1 % en 1986 et à 83,3 % en 1987.

Aux difficultés de perception de la redevance s'ajoute l'irrégularité dans le versement du prélèvement sur le pari mutuel, principale recette du F.N.D.A.E., dont les délais de comptabilisation échappent au service gestionnaire du fonds au ministère de l'agriculture.

2. La consommation des crédits

Le taux de consommation des crédits n'a cessé de diminuer depuis 1982, passant de 96,8 % en 1982 à 93,1 % en 1983, 87,3 % en 1984, 82 % en 1985, 76,9 % en 1986, 72 % en 1987.

Corrélativement, les reports qui, de 1982 à 1983, étaient de 20,22 millions de francs, se sont élevés à 230,32 millions de 1987 à 1988.

Cette situation tient, pour l'essentiel, à un décalage entre l'octroi des aides du F.N.D.A.E. et la mobilisation des autres sources de financement attendues par les collectivités locales ou leurs groupements pour mener à bien leur programme de travaux : caisses régionales et départementales du Crédit agricole et, plus rarement, Crédit foncier de France. Une fois que le comité consultatif du F.N.D.A.E. a arrêté les modalités de répartition des crédits entre les départements, que les enveloppes ont été déléguées aux préfets de région, puis notifiées par eux aux départements, et que les conseil généraux les ont réparties entre les communes ou les syndicats intercommunaux maîtres d'ouvrage, ces derniers doivent encore s'assurer que l'accord de leurs cofinanceurs avant d'entreprendre les travaux.

La longueur d'une telle procédure, le nombre d'intervenants qu'elle met en jeu, rendent pratiquement inévitables un allongement des délais d'exécution et, en conséquence, un décalage dans la gestion des crédits.

En ce qui concerne les dépenses d'investissements, le montant des autorisations de programme nouvelles à inscrire en loi de finances initiale au chapitre 02 (le seul doté d'autorisations de programme), "Versement de subventions en capital" du compte d'affectation spéciale est déterminé par différence entre les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses autres que les subventions en capital. Il est arrivé que, par suite de sous-réalisation des recettes, des annulations d'autorisations de programme soient prononcées en cours de gestion (134 millions pour 1983 et 106 millions pour 1984).

D'une année sur l'autre, on constate, d'après les indications que fournit la comptabilité spéciale des investissements, un montant de restes à payer élevé, et sensiblement proche du montant des paiements effectués, en ce qui concerne 1985 et 1987, comme le montre le tableau suivant :

(en millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Paiements de l'année	582,29	513,59	473,47	454,06	517,03	545,38
Restes à payer au 31 décembre	443,75	364,67	356,46	443,35	485,83	534,80

3. Le solde du compte

Le tableau suivant montre l'évolution du solde du compte d'affectation spéciale 902-00 :

en millions de francs

Solde du compte 902-00	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Solde créditeur au 1er janvier	406,99	477,33	383,94	385,10	472,59	564,61	623,50
Dépenses de l'année	572,15	619,34	554,19	517,62	500,26	556,39	550,55
Récouvrements de l'année	562,49	525,94	555,35	605,11	592,27	620,69	599,15
Solde créditeur au 31 décembre reporté à la question suivante	477,33	383,94	385,10	472,59	564,61	628,91	637,50

Le compte d'affectation spéciale doit satisfaire aux dispositions de l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 selon lesquelles "le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois mois de la création de celui-ci".

Il apparaît que, au cours des sept gestion considérées, cette prescription a bien été respectée, réserve faite pour l'année 1982, au 31 décembre de laquelle le montant des restes à payer s'élevait, selon la comptabilité spéciale des investissements, à 443,75 millions, alors que le solde créditeur du compte n'était que de 383,94 millions.

•

* *

Gestionnaires et utilisateurs du F.N.D.A.E. sont partisans de son maintien, car ils estiment que les besoins des collectivités locales en eau potable et en assainissement ne peuvent être couverts que dans le cadre d'une solidarité nationale : la dotation globale d'équipement serait, à leur avis, insuffisante à cette fin. Il s'agit donc de remédier aux lenteurs constatées dans la gestion du fonds.

Sans doute la procédure est-elle complexe et il est difficile à l'administration d'accélérer l'utilisation des crédits qui, une fois qu'ils sont répartis entre les départements, ne dépendent plus d'elle. On peut néanmoins suggérer quelques améliorations.

S'agissant de l'organisation administrative, il est souhaitable que les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, qui continuent le plus souvent d'intervenir comme services techniques mis à la disposition des départements, fassent un effort accru de concertation avec les collectivités locales pour la préparation détaillée des programmes de travaux, afin d'éviter des pertes de temps ultérieures.

Dans l'utilisation des crédits, les travaux courants, nécessairement dispersés, sont nettement avantagés : ils ont consommé 70 % de l'ensemble des aides accordées de 1983 à 1987. Une distinction entre les travaux d'utilité locale, financés par les départements et les communes sur leurs ressources propres, complétées par l'emprunt, et les travaux d'intérêt national, qui seuls continueraient de bénéficier des subventions du F.N.D.A.E., concentrerait l'utilisation des crédits sur un nombre plus restreint d'opérations plus importantes, ce qui contribuerait à la fois à une exécution plus rapide et à meilleur suivi de l'emploi des fonds.